

Een meer dan toevallige casus

De tekorten aan leraren gezien als aansluitingsvraagstuk tussen opleiding en arbeidsmarkt in het hoger onderwijs.

© Copyright M. Vermeulen, 2003

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the publishers.

ISBN 90 358 2101 7

Printed in The Netherlands.

Inhoudsopgave

- 1 Over deze oratie Pagina 9

- 2 Over de tekorten aan leraren en de oorzaken daarvan Pagina 11
 - a Omslag in de arbeidsmarkt van overschot naar tekort Pagina 11
 - b Oorzaken van de huidige krapte op de arbeidsmarkt Pagina 12

- 3 Over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die van invloed zijn op het werken in het onderwijs Pagina 16
 - a Werken in de publieke sector is uit Pagina 16
 - b Van baanzekerheid naar het snelle geld: hoger opgeleiden in de kenniseconomie Pagina 17
 - c Modernisering van de overheid Pagina 18
 - d Skill biased technological growth Pagina 19
 - e Aanhoudende tekorten aan hoger opgeleiden Pagina 20
 - f Afnemende sexe-ongelijkheid op de arbeidsmarkt Pagina 21

- 4 Over de veel besproken status van het leraarschap Pagina 23

- 5 Over de rol van de overheid Pagina 26

- 6 Over het gevoerde beleid om het lerarentekort terug te dringen Pagina 31

- 7 Over ziende blind zijn: het tekortschietend anticiperend vermogen Pagina 33
 - a We wisten het al jaren Pagina 33
 - b Voorspelbaar of voorstelbaar Pagina 33
 - c Over het onvermogen van beleidsmakers en andere gewone mensen om met onzekerheid om te gaan Pagina 37

- 8 Over een herontwerp Pagina 40
 - a Een voorzichtige aanpak Pagina 40
 - b Drastische maatregelen Pagina 41

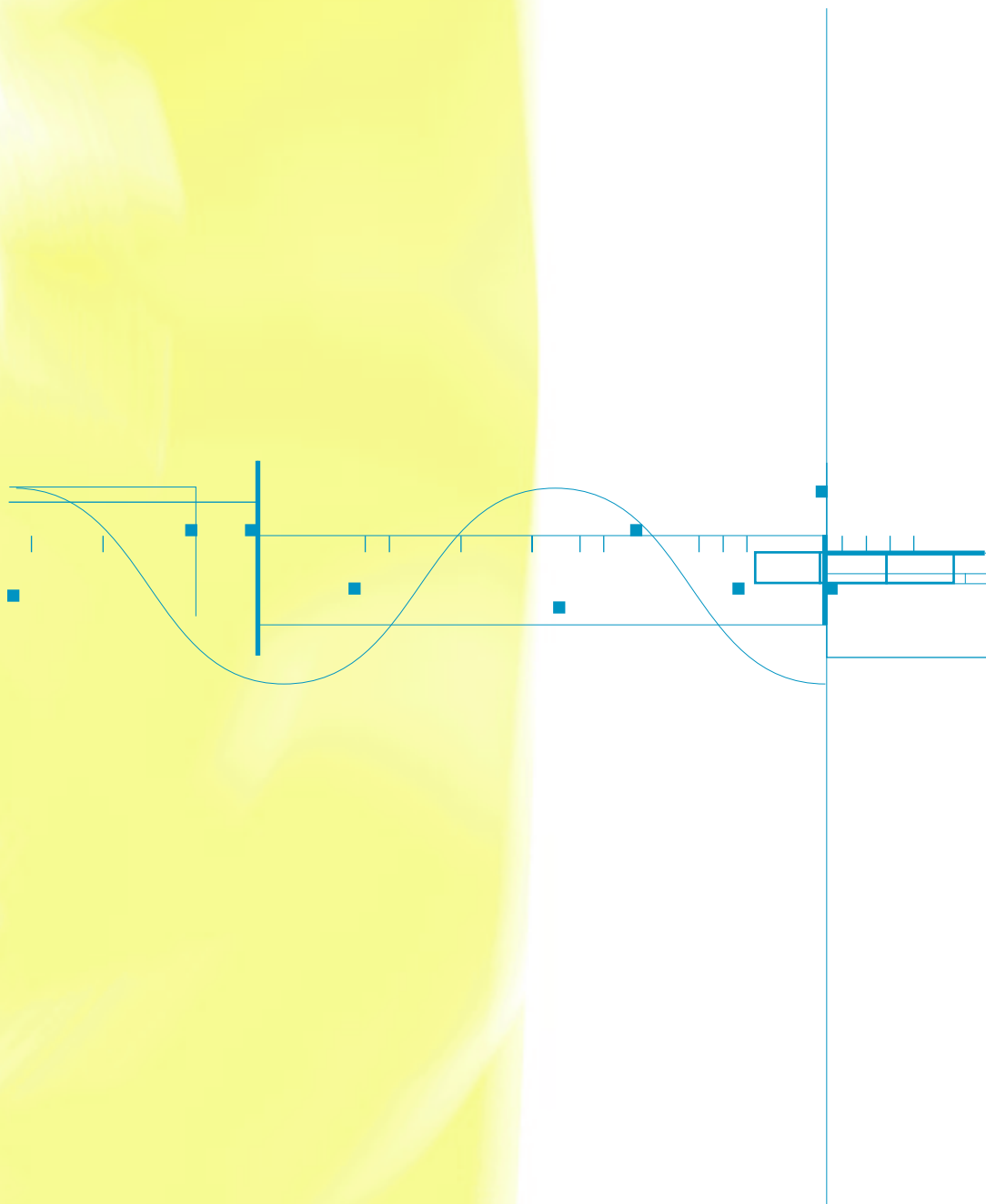
- 9 Over de rol van wetenschap in het algemeen en onderwijssociologie in het bijzonder Pagina 43
 - a Onderbouwing door onderzoek en raming Pagina 43
 - b Toepassen als passie Pagina 44
 - c Onderwijs en sociologie Pagina 45

- 10 Over naar de conclusies Pagina 47

- 11 Over en uit: een dankwoord tot slot Pagina 50

Literatuur Pagina 52

Noten Pagina 56





Een meer dan toevallige casus

De tekorten aan leraren gezien als aansluitingsvraagstuk tussen
opleiding en arbeidsmarkt in het hoger onderwijs.

Oratie

in verkorte vorm uitgesproken bij de openbare aanvaarding van
het ambt van hoogleraar Onderwijs sociologie
in het bijzonder gericht op de aansluiting van scholing en
arbeidsmarkt in het hoger onderwijs
bij de Open Universiteit Nederland op 27 juni 2003

Door prof. dr. Marc Vermeulen

1 Over deze oratie

Er zijn in Nederland te weinig mensen die in het onderwijs willen werken. 'Voor de klas staan' is niet langer een gewild beroep. Lessen vallen uit en klassen worden naar huis gestuurd. Of je dat een probleem vindt, ligt er maar aan: toen ik op de middelbare school zat vond ik het al lang best als we regelmatig een tussenuur hadden. Café Bijsmans in Heerlen had daaraan enige extra omzet te danken. Toch wordt het tekort aan leraren in het algemeen als een probleem ervaren. Het ondermijnt de kwaliteit van het onderwijs. Het zorgt voor extra werkdruk voor de werknemers in de sector: hun klassen worden groter gemaakt als er geen vervangers zijn of ze moeten misschien meer uren werken dan ze zouden willen. Voor ouders is het vaak erg lastig als kinderen ineens weer naar huis gestuurd worden omdat er geen leraar is: ze moeten verlof nemen of extra oppas regelen. Het beeld van over straat zwerfende pubers spreekt ook niet erg tot de verbeelding.

Mijn interesse voor de tekorten aan leraren kent vele achtergronden. Ik was zelf leraar in het beroepsonderwijs en werkte daar met veel plezier, overigens in een tijd dat er veel te veel leraren waren. Na wat omzwervingen kwam ik ruim 10 jaar geleden bij het IVA in Tilburg terecht waar ik veel beleidsonderzoek gedaan heb naar de werking van de onderwijsarbeidsmarkt. Recent maakte ik de overstap naar de Open Universiteit Nederland waar ik leiding geef aan een nieuw centrum (het Ruud de Moor Centrum)¹ dat de expertise op gebied van competentiegericht afstandsonderwijs beschikbaar moet maken voor het opleiden en begeleiden van onderwijsgeevenden. In de toekomst zullen steeds meer mensen in het onderwijs gaan werken die daarvoor niet opgeleid zijn. Ze hebben andere vormen van (hoger) onderwijs gevolgd en kunnen vanuit die kennis en ervaring een waardevolle bijdrage leveren aan het onderwijs. Wel moeten ze dan al werkend nog een aantal zaken bij leren die nodig zijn om succesvol in het onderwijs te werken.

Uit het voorgaande wordt wel duidelijk dat het geen toeval is dat ik aansluitingsvraagstukken in het hoger onderwijs in eerste instantie vooral op de arbeidsmarkt voor leraren wil bestuderen. In deze openbare les ga ik dieper in op de achtergronden en oorzaken van de tekorten aan leraren en op de vraag wat je daaraan had kunnen doen en zou kunnen doen. Ik heb het daarbij vooral over het basis- en voortgezet onderwijs. We weten over de knelpunten in deze sectoren relatief het meest. Ook in andere delen van het onderwijs komen knelpunten in de personeelsvoorziening voor, maar die laat ik hier verder buiten beschouwing.

Ik plaats de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van leraren in een bredere context van ontwikkelingen op de gehele arbeidsmarkt en ga in op de veranderingen in de sociale positie van leraren. Vervolgens bekijk ik welk beleid er de afgelopen jaren gevoerd is en waarom dat (te) weinig succesvol is geweest. Waarom heeft het zo lang geduurd voordat er maatregelen genomen werden om het lerarentekort terug te dringen: we wisten immers al jaren dat tekorten eraan kwamen? Ik verken mogelijkheden om alsnog oplossingen te zoeken voor de gesignaleerde tekorten. Dat afstandsonderwijs een goede bijdrage kan leveren aan het bestrijden van het tekort aan leraren is onlangs uitvoerig betoogd in de oratie van Sjef Stijnen, met wie ik samen leiding geef aan deze nieuwe activiteit van de OUNL. In mijn oratie sta ik vooral stil bij de mogelijkheden om de arbeidsmarkt voor leraren soepeler te laten functioneren. Ik sta daarbij tot slot ook stil bij de rol die wetenschap kan spelen bij het zoeken naar oplossingen. Met name zeg ik daar iets over de mogelijke bijdrage vanuit mijn eigen vakgebied, de onderwijs-sociologie.

2 Over de tekorten aan leraren en de oorzaken daarvan

a Omslag in de arbeidsmarkt van overschot naar tekort

In Nederland werken ongeveer 200.000 hoger opgeleide professionals als leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. In deze openbare les gaan we in op de knelpunten die zich voordoen bij het vinden van voldoende leraren voor de beide sectoren. Met name in het voortgezet onderwijs lukt het steeds minder om vacatures voor leraren te vervullen: onderwijs is blijkbaar niet aantrekkelijk genoeg om er in te werken. Daarmee wordt het vervullen van een belangrijke maatschappelijke taak fundamenteel ondermijnd: wie moet er voor zorgen dat jonge mensen hun weg weten te vinden in een samenleving die steeds complexer wordt en hogere eisen stelt aan haar burgers? In slechts enkele jaren tijd is de arbeidsmarkt in het onderwijs veranderd van een arbeidsmarkt waar een overschot aan personeel bestond naar een tekortmarkt. In de jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw werd de onderwijssector gekenmerkt door een hoog werkloosheidsniveau. Er was een einde gekomen aan de snelle groei van het onderwijs die volgde op de naoorlogse geboortegolf en de sterke expansie van het hoger onderwijs in de jaren zeventig. In de zestiger en zeventiger jaren was als gevolg van deze ontwikkeling de werkgelegenheid sterk toegenomen. Begin jaren tachtig kenterde de arbeidsmarkt en moesten er banen verdwijnen. Dit gebeurde door enerzijds de toestroom van nieuwe leraren zeer drastisch te ontmoedigen en anderzijds door vervroegde uittreding via het wachtgeld te bevorderen. In veel gevallen gebruikten ouderen dankbaar het relatief ruime uitkeringsregime om vervroegd het onderwijs te kunnen verlaten. Deze mensen waren zeker niet meer actief op zoek naar een baan en de kans dat zij werk zouden vinden was dan ook nihil. Er gingen grote bedragen van de onderwijsbegroting op aan de uitkering van wachtgeldens (Vermeulen, 1996). Het terugdringen van deze voortdurend groeiende kostenpost vergde veel energie en overheerste het onderwijsdebat in de jaren negentig.

Hoe anders is de situatie op dit moment: scholen slagen er steeds minder in om werknemers te vinden en het aantal vacatures dat niet ingevuld is, neemt toe. Nu al wordt 57% van de vacatures in het onderwijs als moeilijk vervulbaar gekenschetst (SCP, 2002). Indien naar de kwantitatieve ontwikkelingen wordt gekeken, is de ontwikkeling in de onderwijsarbeidsmarkt met name voor leraren in het voortgezet onderwijs buiten gewoon zorgelijk. Ramingen laten zien dat de tekorten aan personeel hier snel zullen oplopen (Fontein, Nelissen en De Vos, 2002). De komende 10 jaar (2002-2011) verwachten ze een stijging van de onvervulde vraag van 1620 fte per jaar naar 10500 fte. In 2011 geldt voor één op de vijf banen in het voortgezet onderwijs dat er iemand voor gezocht moet worden die van buiten de onderwijssector komt. Daarbij gaat men ervan

uit dat de aanstellingsomvang van werknemers in het voortgezet onderwijs drastisch groter wordt, zodat bijna iedereen full time werkt (gem. aanstellingsomvang 0,94!). Voor leraren in het primair onderwijs gaat het relatief om kleinere percentages en stijgt de onvervulde vraag naar leerkrachten van 2930 fte in 2002 naar 3600. Het betekent dat er ook hier langduriger geworven zal moeten worden buiten de traditionele kanalen (werkzoekenden, opleidingen, aanstellingsomvang uitbreiden van zittend personeel). In het primair onderwijs valt bovendien op dat het veel moeilijker wordt om aan directeurs te komen. De onvervulde vraag verviervoudigd van ca. 500 fte per jaar naar ruim 2000 fte: een op de zes functies kan niet vanuit het onderwijs zelf ingevuld worden. Het hiervoor geschetst beeld komt overeen met de middellange termijn ramingen die het ROA maakt (ROA, 2001). Deze ramingen zijn minder gedetailleerd naar sector en functie binnen het onderwijs maar maken wel de vergelijking met andere sectoren mogelijk. Naar de verwachting van de Maastrichtse onderzoekers zullen pedagogische beroepen de meeste knelpunten bij het vervullen van vacatures te zien geven de komende jaren.

b Oorzaken van de huidige krapte op de arbeidsmarkt

De actuele en te verwachten krapte op de arbeidsmarkt in het primair en voortgezet onderwijs kan verklaard worden uit drie verschillende processen, namelijk de stijging van de vraag, het tekortschieten van het aanbod en de wijze waarop de beschikbare werknemers ingezet worden in het onderwijsproces.

1 Toenemende vraag

De vraag naar leraren in het primair en voortgezet onderwijs groeit ten eerste omdat er sprake is van een groter aantal leerlingen. Na een geleidelijke daling van de leerlingen-aantallen in de jaren tachtig nam in het primair onderwijs het aantal leerlingen tussen 1991 en 2001 toe van 1,46 miljoen naar 1,6 miljoen (+9%). In het voortgezet onderwijs is het aantal leerlingen meer recent weer aan het groeien: tussen 1991 en 1998 daalde het aantal leerlingen van 939.000 naar 885.000 (-6%) om vervolgens weer te stijgen naar 904000 in 2001 (2% stijging t.o.v. 1998; CBS 2002). De verwachting is dat het aantal leerlingen in het primair onderwijs de komende 10 jaar met ruim 4% stijgt en in het voortgezet onderwijs met ruim 5% stijgt (ministerie van OCenW, 2002). De werkgelegenheid in het primair onderwijs stijgt de komende 10 jaar met ca. 5% en in het voortgezet onderwijs met ca. 3%.

Een veel belangrijker knelpunt vormt de vergrijzing van de onderwijssector. In het primair onderwijs steeg het aantal werknemers dat ouder is dan 45 jaar van 38% in 1997 naar 45,7% in 2001. De vervangingsvraag naar leraren zal in het primair onderwijs stijgen van ca. 5700 volledige arbeidsplaatsen naar bijna 7500 volledige arbeidsplaatsen in 2010.

In het voortgezet onderwijs is in 2001 bijna 60% van de werknemers ouder dan 45 jaar, en dat is 5% meer dan 5 jaar eerder. Deze ontwikkeling zet zich voort en leidt tot een hoge vervangingsvraag. De komende 10 jaar bedraagt de jaarlijkse vervangingsvraag tussen de 3500 en 4000 volledige arbeidsplaatsen.

2 *Tekortschietende aanbod*

In de jaren tachtig daalde de werkgelegenheid in het primair en secundair onderwijs fors: de geboortegolf was duidelijk afgelopen en bevond zich in het hoger onderwijs. Dit groeide aanzienlijk. In dezelfde periode was er sprake van een conjuncturele neergang hetgeen ervoor zorgde dat er twee ontwikkelingen samen kwamen: de werkloosheid van leraren in het primair en voortgezet onderwijs liep op en voor de groei van het hoger onderwijs was geen extra geld beschikbaar. Beide ontwikkelingen kwamen samen in het zogenaamde HOS-akkoord waarbij er ingrijpend bezuinigd werd op de aanvangssalarissen van leraren. De effecten hiervan zijn tot op de dag van vandaag merkbaar. De onderwijssector voelde zich zwaar tekort gedaan en met name jongeren kregen het signaal om niet naar een lerarenopleiding te gaan: de kans op een baan was erg klein en het salaris dat geboden werd, was laag.

Dit signaal heeft z'n uitwerking niet gemist op de studenten die kozen voor lerarenopleidingen. De deelname aan HBO-opleidingen voor de onderwijssector daalde tussen 1980 en 1990 met bijna 30% terwijl de deelname aan het totale HBO in dezelfde periode steeg met bijna 40%. Hierdoor kwamen de lerarenopleidingen in zwaar weer terecht: hun financiering was afhankelijk van het aantal studenten en de groei van het gehele hoger onderwijs was budgettair neutraal, d.w.z dat het bedrag per student daalde.

De ontwikkeling voor de lerarenopleiding in het basisonderwijs lijkt inmiddels ten goede gekeerd: vanaf 1990 is er weer een forse groei van het aantal studenten. Hierdoor slagen deze lerarenopleidingen erin een fors deel van de ontstane vacatures te bezetten (ongeveer 2/3 van het aantal instromers in het basisonderwijs komt van de lerarenopleiding). Dit neemt niet weg dat het aantal afgestudeerden de komende jaren onvoldoende is om de groeiende vraag te bezetten.

Voor de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs is het beeld veel somberder. Ook de laatste paar jaren is het aantal studenten gedaald en er lijkt geen einde te komen aan deze negatieve ontwikkeling. Bovendien gaat een aanzienlijk deel van de afgestudeerden niet in het onderwijs werken: slechts de helft van de afgestudeerden gaat in het onderwijs aan de slag (Vaatstra en Huijgen, 2002). Van de lerarenopleiding primair onderwijs gaat bijna 90% van de afgestudeerden in het onderwijs werken.

In het voortgezet onderwijs slagen de lerarenopleidingen er dus niet in de gewijzigde arbeidsmarktomstandigheden te 'verzilveren' in de vorm van meer studenten en bovendien lukt het blijkbaar tijdens de opleiding niet om een ruime meerderheid van de

studenten te motiveren een baan in het onderwijs te zoeken. Op deze manier is het ook verklaarbaar dat de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs de komende jaren slechts 20% van de vraag naar leraren zullen weten te bezetten.

Over de positie van afgestudeerden uit de universitaire lerarenopleidingen weten we weinig. Het is echter aannemelijk dat deze voor een deel in het hoger onderwijs terecht komen. Daarmee ontstaat er een concurrentie met de arbeidsmarkt in het (voortgezet) onderwijs: studenten kunnen immers ook aan het werk in het HBO of als AIO aan universiteiten.

Wanneer we vanuit een wat langere termijn perspectief kijken naar de ontwikkelingen in de lerarenopleidingen, dan spelen deze minder een rol als verheffingsmiddel voor slimme kinderen uit de lagere middenklasse. De kweekscholen van vroeger golden als universiteiten voor de armen. Voor de getalenteerde onderwijzers lag de weg open via de hoofdakte en de MO-opleidingen om leraar te worden in het voortgezet onderwijs. Een enkeling schopte het zover dat hij inspecteur mocht worden of ambtenaar op het ministerie, wat toen nog als een mooie bekroning van een onderwijsloopbaan gold (Knippenberg en Van der Ham 1993, Van Oenen en Karsten, 1991). Met de expansie van het hoger onderwijs van de afgelopen decennia is deze functie van de lerarenopleidingen verloren gegaan. De mogelijkheden om door te studeren werden veel breder toegankelijk voor (bijna) alle lagen van de bevolking en daar is op grote schaal gebruik van gemaakt. Het zou overigens in dit verband een interessant gedachte kunnen zijn om te bezien of lerarenopleidingen voor allochtone jongeren een functie als maatschappelijk stijngingskanaal zouden kunnen vervullen: we zouden dan twee vliegen in één klap kunnen slaan, namelijk bijdrage aan de emancipatie van allochtonen en het bevorderen van een meer veelkleurig werknemersbestand in het onderwijs.

En dan is er natuurlijk de discussie van wat dit alles gedaan heeft met de *kwaliteit* van de instromende studenten aan lerarenopleidingen. Er is weinig onderzoek beschikbaar dat hier expliciet op ingaat. Enkele jaren geleden onderzochten De Jong, Van Leeuwen en Overtoom (1998) of het niveau van instromers in de lerarenopleidingen gedaald was: kijkend naar eindexamencijfers bleek dit niet het geval te zijn. Studenten aan de PABO's lijken bewust te kiezen voor hun opleiding: het was meestal hun eerste voorkeur en dat wisten ze ook al langere tijd. Voor studenten aan de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs geldt dit niet: ze aarzelden langer en de lerarenopleiding was veelal niet de eerste voorkeur. Vergeleken met andere HBO-studies trekken de lerarenopleidingen veel meisjes, amper studenten met een exact pakket en relatief wat meer havisten in plaats van VWO-ers. In de PABO's zien we overigens de laatste jaren het aandeel MBO-ers in de instroom toenemen en het aandeel VWO-ers geringer worden.²

Behalve uit opleidingen kunnen leraren ook gerekruteerd worden uit andere reserve-categorieën op de arbeidsmarkt als wachtgelders en herintreders. We kunnen hier kort over zijn: er lijken amper nog geschikte kandidaten uit deze bronnen te komen. Er is de laatste jaren actief geworven onder mensen die over een onderwijsbevoegdheid beschikken maar niet voor de klas staan. Deze herintreders vormen een belangrijke bron voor de werving maar deze lijkt nu opgedroogd.³ De afgelopen 10 jaren is er zeer actief beleid gevoerd om de omvang van het wachtgeld te reduceren. Via intensieve bemiddelingscampagnes is gepoogd mensen weer aan het werk te krijgen en andersom is de instroom in het wachtgeld veel moeilijker gemaakt. Wachtgelders voor de onderwijssector zijn er dan ook nauwelijks meer, tenzij het gaat om oudere mensen die amper meer bemiddelbaar zijn.

3 Lagere benuttingsgraad

De mate waarin werknemers in het onderwijs inzetbaar zijn, wordt nog eens verder beperkt door het hoge ziekteverzuim in de onderwijssector. Dit ligt beduidend boven het niveau van de gehele arbeidsmarkt. In het primair en voortgezet onderwijs ging in 2000 8,4% van de arbeidstijd verloren door ziekte⁴ (SBO 2002, pg.100) terwijl dit voor de marktsector rond de 6% ligt. Het ziekteverzuim is de afgelopen jaren toegenomen met ruim een procent. Het ziekteverzuim in de onderwijssector is het hoogst in het basisonderwijs en in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Tegelijkertijd is het hier ook het meest problematisch: als een leraar uitvalt, dient deze vrijwel altijd vervangen te worden. Macro betekent dit dus 8% extra vraag naar leraren (ca. 8000 op jaarbasis). In het voortgezet onderwijs wordt het ziekteverzuim, dat er al lager ligt, veel minder vervangen. Het ziekteverzuim hangt sterk samen met de leeftijd van leraren: ouderen zijn meer ziek dan jongeren. Als gevolg van de toenemende vergrijzing van het personeelsbestand zal er dus zeker geen daling van het ziekteverzuim in het onderwijs optreden.

Om de aantrekkelijkheid van het werken in het onderwijs te vergroten is er eind jaren negentig voor gekozen om twee maatregelen door te voeren die de werkdruk moeten terugbrengen, te weten een verkorting van de arbeidsduur van 3% en een verkleining van de gemiddelde groeps grootte in het basisonderwijs⁵. Dit leidde tot een forse extra vraag naar leraren, met name in het basisonderwijs. De knelpunten die dit oplevert, maken duidelijk dat het aantrekkelijker maken van het werken in het onderwijs via verkleining van de gemiddelde groeps grootte of het terugdringen van de wekelijks lestaak, zeer op gespannen voet staan met het aanbod op de arbeidsmarkt. Feitelijk is de overheid veel te laat begonnen met deze maatregelen. Met het gemak van 'inzicht achteraf', ware het beter geweest deze maatregelen aan het begin van de jaren negentig te nemen. Op die manier had de werkgelegenheid voor jonge leraren gehandhaafd kunnen blijven en was (daardoor) de aantrekkelijkheid van het beroep vermoedelijk groter geweest.

3 Over ontwikkelingen op de arbeidsmarkt die van invloed zijn op het werken in het onderwijs

De problemen op de onderwijzarbeidsmarkt komen niet 'uit de lucht' vallen. Ze maken onderdeel uit van een aantal bredere maatschappelijke ontwikkelingen die hun effect op de arbeidsmarkt niet missen. In dit hoofdstuk staan we stil bij enkele van deze ontwikkelingen.

a Werken in de publieke sector is uit

Eind jaren negentig deden zich in de publieke sector een aantal knelpunten voor op de arbeidsmarkt. Het kostte moeite om leraren te vinden, maar ook het vinden van verpleegkundigen, politie-agenten en ICT-ers die bij de overheid willen werken, was problematisch. De algemene indruk ontstaat dat het werken in de publieke sector aan glans verloren heeft. In het Sociaal en Cultureel Rapport 2002 gaat Dagevos uitgebreid in op de positie van werknemers in de quataire sector.

We ontleen hieraan enkele kernindicatoren. Het aantal moeilijk vervulbare vacatures verdubbelde tussen 1998 en 2001 in de publieke sector en steeg daarmee sterker dan in de totale arbeidsmarkt. In het onderwijs werd maar liefst 57% van de vacatures als moeilijk vervulbaar aangeduid en dit is duidelijk hoger dan in de rest van de arbeidsmarkt. Of deze problematiek samenhangt met de kwaliteit van het werk in de publieke sector en meer in het bijzonder in het onderwijs is niet zonder meer duidelijk. Op het eerste gezicht springt onderwijs er namelijk vrij positief uit. Zo is kenmerkend voor het werken in het onderwijs dat men, veel vaker dan in andere sectoren, werkt op het niveau waarvoor men opgeleid is. Gemiddeld vindt 73% van de Nederlandse werknemers dat het werk aansluit bij de gevolgde opleiding. In het onderwijs ligt dit percentage op 85%. Uit de analyses van het SCP blijkt dat onderwijswerknemers 'honkvast' zijn. Een kleine 60% verwacht over 5 jaar hetzelfde werk te doen als in 2000. Voor de gehele quataire sector (incl. onderwijs) is dit iets minder dan de helft en gemiddeld over alle sectoren heen geldt dit slechts voor 42% van de werknemers. Werknemers in het onderwijs hebben ook veel plezier in hun werk. Dat zegt althans 94% van de onderwijswerknemers, tegen 92% gemiddeld op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Na al dit zoete komt nu het zure. Zo is het ziekteverzuim in het onderwijs (zeer) hoog en stijgt het ook flink tussen 1996 en 2000. Alleen de politie kent een nog hoger ziekteverzuim. Mensen in het onderwijs ervaren hun werk als bovengemiddeld emotioneel uitputtend en ervaren ook relatief vaak een gebrek aan regelmogelijkheden. Dit laatste is opvallend omdat vaak het beeld neergezet wordt van de leraar als koning in z'n klaslokaal: zelf ervaren leraren blijkaar duidelijk minder vrijheid in hun beroepsuitoefening.

Kijken we tenslotte naar de beloning, dan constateert het SCP dat het onderwijs er ongunstig uitspringt. De vergelijking tussen de sectoren laat zien dat mensen met lagere en middelbare opleidingen relatief meer verdienen in de publieke sector en dat hoger opgeleiden in de marktsector juist meer verdienen. Hoger opgeleiden verdienen in het onderwijs (en in de zorg) aanzienlijk minder dan in andere sectoren. Hoger opgeleiden werkzaam in het onderwijs worden ook binnen de publieke sector relatief slechter betaald. Werknemers in het onderwijs zijn dan ook vaker ontevreden over hun beloning (26% tegen gemiddeld 20%).

Het geheel overziend constateert Dagevos dat het werken in de publieke sector weliswaar aan belangstelling ingeboet heeft, maar niet aan waardering of kwaliteit. Binnen de publieke sector scoort het werk in het onderwijs en in de zorg wel slechter dan in andere sectoren.

b Van baanzekerheid naar het snelle geld: hoger opgeleiden in de kenniseconomie

In de tweede helft van de jaren negentig kenden de Noordwest-Europese economieën een ongekend lange periode van hoogconjunctuur. Er verschenen zeer optimistische studies die aangaven dat – met name onder invloed van ICT – de traditionele business-cycle niet langer van toepassing was. Er zou een nieuwe economie ontstaan zijn die zich volgens andere (nog onbekende) wetmatigheden ontwikkelde en die in ieder geval een lange periode van economische expansie zichtbaar zou maken. In deze periode werd het werken in de marktsector aantrekkelijk gemaakt door hoge beloningen en allerlei aanvullende voorzieningen (lease auto's enz.). Het beeld ontstond dat werken in de publieke sector behalve slecht betaald ook een beetje saai was: de dynamiek in het bedrijfsleven zou immers veel groter zijn. Op zich is een dergelijk overgang tussen publieke sector en marktsector in tijden van hoogconjunctuur niet ongebruikelijk, net zo min als het omgekeerd overigens. Sectoren die sterk bloot staan aan conjuncturele fluctuaties (de zgn. *exposed sectors*) kennen een sterke uitwisseling van personeel met de sectoren die veel minder bloot staan aan de conjunctuurbewegingen (de zgn. *sheltered sectors*). De publieke sector reageert maar langzaam op conjuncturele fluctuaties. Er zijn aanwijzingen dat onderwijs hier ook wel enigszins last van heeft, met name bij de keuze van de opleidingen: in de periode van de economische groei waren met name die opleidingsrichtingen in trek die toegang gaven tot de snelle wereld van het grote geld (ICT, business administration etc.). Op dat moment verliest onderwijs dus aan de markt. Daarnaast zijn er vermoedelijk ook de nodige mensen die al aan het werk waren in het onderwijs overgestapt naar het bedrijfsleven, hoewel exacte cijfers hierover ontbreken. Het typische karakter van het werken in het onderwijs maakt dergelijke

mobilititeit niet zo heel eenvoudig: voor mensen die in het onderwijs werken is er sprake van een vaak eenzijdige ervaringsopbouw die elders in de arbeidsmarkt niet zo goed te gebruiken is. Anderzijds is de weg van mensen die niet uit het onderwijs komen maar daar wel willen gaan werken ook niet zo'n gemakkelijke, zoals ervaring met de recente zij-instroom campagnes leren (Lubberman en Klein 2002, Inspectie van het onderwijs 2002). De indruk bestaat overigens dat er op dit moment, onder druk van de economische recessie, weer meer belangstelling is voor het werken in het onderwijs. De vraag is echter hoe duurzaam deze belangstelling is.⁶ Het valt te verwachten dat bij een herstel van de conjunctuur de tekorten aan hoger opgeleiden weer snel aan het daglicht zullen komen en het onderwijs weer minder aantrekkelijk wordt.

In de concurrentieverhouding tussen de publieke en de private sector op de arbeidsmarkt spelen beloningsverschillen een belangrijke rol. Werken voor 'het rijk' kenmerkte zich lange tijd door een hoge mate van baan- en inkomenszekerheid in ruil voor een relatief lagere beloning. In de marktsector geldt ongeveer het omgekeerde: je kunt er gemakkelijk meer verdienen, maar de inkomenszekerheid is geringer omdat de ontslagbescherming kleiner is en uitkeringen lager zijn. De concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt veroorzaken (zeker voor hoger opgeleiden) een opwaartse druk op de beloning in de publieke sector. Doordat dit (zeker in het onderwijs) veelal arbeidsintensieve dienstverlening betreft, zijn de mogelijkheden om via de verhoging van de arbeidsproductiviteit deze loonsverhoging 'terug te verdienen' beperkt: leraren kunnen maar in zeer beperkte mate sneller les gaan geven en over de inzet van nieuwe technologie bestaat nog de nodige twijfel. Uiteindelijk wordt de spanning tussen de opwaartse loondruk in de publieke sector en de beperkingen die er aan overheidsuitgaven gesteld worden steeds groter (dit staat bekend als de Wet van Baumol) en zal blijken dat het onderwijsbudget het niet toe zal laten om *op salarissen* de concurrentie op de arbeidsmarkt met de marktsector te winnen.

c Modernisering van de overheid

In de jaren negentig werd steeds meer gepleit om allerlei overheidshandelen meer marktconform te laten plaats vinden. Deze beweging waaide over uit de VS en uit het Verenigd Koninkrijk en wordt wel aangeduid met de term *new public management*. De afslanking van de overheid leidde tot de oprichting van allerlei min of meer private organisaties (quasi non governmental organisations of *quango's*) die delen van de overheidsdienstverlening overnemen. Daarnaast zou de overheid zelf meer aan marktprijken blootgesteld moeten worden om zo doelmatiger te gaan werken. Deze gedachtegang leidde er onder andere toe dat de tamelijk beschermde arbeidsstatuut van werknemers in de publieke sector ter discussie kwam te staan. Als onderdeel van het hiervoor genoemde beleid ging de overheid ertoe over om de ontslagbescherming van

ambtenaren te versoepelen en ook het aparte (en ruimer bemeten) uitkeringsregime meer marktconform te maken. Het arbeidsstatuut van leraren is afgeleid van dat van ambtenaren en voor de onderwijssector gold dus dezelfde redenering. Hierdoor zou het beslag op wachtgeld (en invaliditeitspensioen) geringer worden, prikkels om aan het werk te gaan of blijven zouden sterker zijn en de financiële ruimte die hierdoor ontstaat kon gestoken worden in de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Deze denkwijze sloot ook aan bij de tijdgeest van de jaren negentig: minder zorgen maken om een goed geregelde (collectieve) inkomensvoorziening voor de lange termijn die onder meer blijkt uit de snelle groei van het aantal zelfstandigen. Onderzoek van Ester en Vinken liet zien dat een aanzienlijk groep werknemers deze ontwikkeling nog ziet toenemen in de 21ste eeuw (Ester en Vinken, 2001).

d Skill biased technological growth

Veelal worden technologische ontwikkelingen aangewezen als de veroorzakers van de hogere eisen die aan werknemers gesteld worden. De Nederlandse economie kan alleen haar concurrentiekracht behouden als voortdurend geïnvesteerd wordt in het scheppen van extra toegevoegde waarde. Nederland zou een kenniseconomie moeten worden die wereldwijd uitblinkt in high-tech productie en dienstverlening. Er zal sprake zijn van een versterkte inzet van complexe technologische instrumenten o.a. als gevolg van de voortschrijdende informatisering. Grenzen gaan bovendien open waardoor globale concurrentie ons land dwingt om te innoveren. Dit alles gaat ook gepaard met een andere wijze van organiseren. We nemen afscheid van de op massaproductie gerichte Tayloristische organisatievormen en gaan naar plattere organisaties, die slagvaardiger en kennisintensiever zijn. Het vermogen te vernieuwen en te leren zal van doorslaggevend belang blijken voor het versterken van de concurrentiepositie. Volgens het Centraal Planbureau (CPB,2002) zijn dit de belangrijkste achtergronden van de toenemende vraag naar hoger opgeleiden. Voor verdergaande innovatie van de Nederlandse economie is een toename van het opleidingsniveau volgens velen dan ook vereist (zie bijv. Groot en Maassen van den Brink, 2003).

Bij dergelijke ronkende verhalen zijn ten minste twee waarschuwingen op zijn plaats. Ten eerste is de wens nogal eens de vader van de gedachte en lijkt het debat over de kenniseconomie nogal wat modieuze elementen te bevatten. Dit neemt echter niet weg dat de zorg over het handhaven van het concurrentievermogen van Nederland realistisch lijkt.

De tweede waarschuwing die op zijn plaats is of de vraag naar hoger opgeleiden niet minstens ook voor een deel veroorzaakt wordt (werd?) door het snel stijgende aanbod van afgestudeerden met een HBO- of WO-diploma op zak. De snelle stijging van dit

aanbod in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw kan ook tot een diploma-inflatie geleid hebben (Van der Ploeg, 1992) waarbij bedrijven en instellingen hoger opgeleiden aannamen waar ze eerder mensen met een middelbare opleiding in dienst namen. Het opleidingsniveau van werknemers blijkt sneller te zijn gestegen dan het functieniveau.

Het debat over de vraag hoe erg deze verdringing nu is, lijkt nog niet beslecht.

Tegenover de verdringingsthese staat de gedachte dat hoger opgeleiden hun functies ook beter uitvoeren en dat hierin een bron voor innovatie ligt. Een te hoog opleidingsniveau leidt dus niet zonder meer tot onderbenutting (Groeneveld en Jetten, 2001).

Werkgevers blijken ook nog steeds bereid te zijn om extra te betalen voor meer diploma's (Ashenfelter, Harmon en Oosterbeek, 1999) en waarom zouden ze dat doen als overscholing een belangrijke rol speelt? Er kunnen bovendien ook nog duidelijke verschillen bestaan tussen bedrijfssectoren (Wolbers, 2002): de arbeidsmarkt in de techniek kent een andere dynamiek dan die in de zorg of in het onderwijs. Dergelijke sectorale verschillen worden nog maar weinig in de beschouwing betrokken (zie voor verdere discussie de overzichtsbundel van Borghans en De Grip, 2000).

e Aanhoudende tekorten aan hoger opgeleiden

Ondanks het feit dat de 21ste eeuw voor de westerse economie begint met een forse economisch teruggang waardoor de werkloosheid ook onder hoger opgeleiden toeneemt, zijn de verwachtingen voor Nederland dat na een conjunctureel herstel de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden weer sterk onder spanning komt te staan. Om de beweging naar een echte concurrerende kenniseconomie te maken zijn er naar verwachting in de beroepsbevolking 50% hoger opgeleiden nodig. Nu is dit ca. 35% en het huidige stelsel van hoger onderwijs komt er ook niet echt aan toe om nog veel meer mensen hoger onderwijs te bieden.

De ontgroening van de arbeidsmarkt brengt met zich mee dat demografische ontwikkelingen weinig extra aanbod van hoger opgeleiden zal opleveren. Via bijscholing op latere leeftijd kunnen mensen nog wel de gewenste verhoging in hun opleidingsniveau aanbrengen. Daarnaast zal er een stevige (en toenemende) concurrentie zijn op de arbeidsmarkt om hoger opgeleiden te werven. Onderwijs is voor een groot deel van haar personeelsvoorziening afhankelijk van de concurrentieverhoudingen in dit deel van de arbeidsmarkt.

Met name de toenemende vergrijzing van de Nederlandse bevolking zorgt voor een flinke druk op de publieke middelen (zorg, pensioenen enz.) waardoor de budgettaire ruimte voor onderwijs niet zo gemakkelijk vergroot zal kunnen worden. Hiervoor zijn twee belangrijke argumenten. Ten eerste zorgt vergrijzing voor een extra budgettaire druk in de publieke sector: van AOW tot verzorgingshuis zullen de kosten stijgen, terwijl

de groep die dit moet verdienen geringer wordt (men spreekt van een stijgende 'grijze druk'). Ten tweede zal de groep ouderen een grotere electorale invloed krijgen en meer voorzieningen voor zichzelf opeisen. Kort en goed: het is maar de grote vraag of er in het onderwijs voldoende middelen beschikbaar zijn om concurrerende salarissen te kunnen bieden aan hoger opgeleiden in een arbeidsmarkt die naar verwachting ook op langere termijn behoorlijk krap zal blijven.

f Afnemende sexe-ongelijkheid op de arbeidsmarkt

De Nederlandse arbeidsmarkt is lange tijd zeer traditioneel geweest wat betreft de inzet van werkende vrouwen. Deze lag beduidend onder het Europese gemiddelde en wat en in de VS gebruikelijk was. De laatste jaren is daar een omslag in gekomen: vrouwen zijn veel meer gaan werken en blijven dit ook doen nadat ze kinderen gekregen hebben. De gunstige ontwikkeling van de arbeidsmarkt in de jaren negentig heeft hier zeker aan bijgedragen vermoedelijk in combinatie met een geleidelijk cultuurverandering. Wel blijft het zo dat de meeste zorgtaken door vrouwen voor hun rekening genomen worden. Ze combineren deze taken met parttime banen. De beroepskeuze is ook overwegend traditioneel: er zijn maar weinig vrouwen die in de techniek werkzaam zijn en ook maar weinig mannen die in zorgberoepen werken. Overigens zagen we de toegenomen oriëntatie op werk van vrouwen al aankomen in de jaren tachtig in de vorm van een zeer snelle toename van het aantal meisjes dat door ging studeren in het hoger onderwijs. Aan het eind van de twintigste eeuw worden hogescholen en universiteiten in gelijke mate door mannen en door vrouwen bezocht.⁷ Ook hier is er een zeer duidelijk verschil in de sectorkeuze: vrouwen gaan amper naar de techniek en mannen gaan amper naar de lerarenopleiding voor het basisonderwijs.

Voor de onderwijssector heeft dit twee belangrijke gevolgen. Ten eerst gaan scholen een veel grotere rol spelen in de kinderopvang voor werkende ouders. Als kinderen op school zitten kunnen beide partners werken en op en rond de school worden voorzieningen georganiseerd voor de opvang van kinderen buiten schooltijd. De toenemende krapte op de arbeidsmarkt leidt tot lesuitval die met name voor werkende ouders vaak slecht uitkomt. Naast het onderwijskundige bezwaar tegen les uitval ontstaat er dus ook vanuit dit soort meer praktische overwegingen een toenemende druk op scholen om kinderen niet naar huis te sturen in geval van afwezigheid van docenten.

Het tweede belangrijke gevolg van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen is dat onderwijs voor hen een relatief aantrekkelijk werkomgeving biedt omdat lesroosters van kinderen en ouders samenvallen. Met name in het basisonderwijs zijn *en blijven* veel vrouwen werken omdat werk en gezinsverplichtingen daar goed te combineren zijn. Inhoudelijk sluiten de werkzaamheden met (jonge) leerlingen en de opvoedingstaken in het gezin goed op elkaar aan (Hoogeveen en Portegeijs, 1995). Op deze manier

wordt binnen redelijk traditionele rolverdelingen tussen man en vrouwen het werken in het basisonderwijs een aantrekkelijk perspectief voor veel vrouwen. De snelle feminisering van basisscholen kent ook een aantal nadelen:

- de organisatorische complexiteit neemt toe als gevolg van het grote aantal parttimers;
- de binding aan de schoolorganisatie en de bereidheid om organisatietaken op zich te nemen is bij parttimers geringer omdat ze vaak de combinatie moeten maken met een drukke thuis-agenda.
- met name het onderwijs in de bèta- en technische vakken krijgt te weinig aandacht omdat vrouwelijke leerkrachten vaak minder affiniteit met deze vakken hebben.
- de sociale status van het beroep van leraar leidt mogelijk onder de feminisering en het grote aantal deeltijders (zie ook par. 4).

Overigens heeft de aantrekkelijkheid voor vrouwen er de afgelopen jaren wel voor gezorgd dat er veel herintreedsters opnieuw aan het werk gegaan zijn of hun taken uitgebreid hebben. Hiermee is een aanzienlijke bijdrage geleverd aan het beperken van de tekorten op de arbeidsmarkt.

4 Over de veel besproken status van het leraarschap

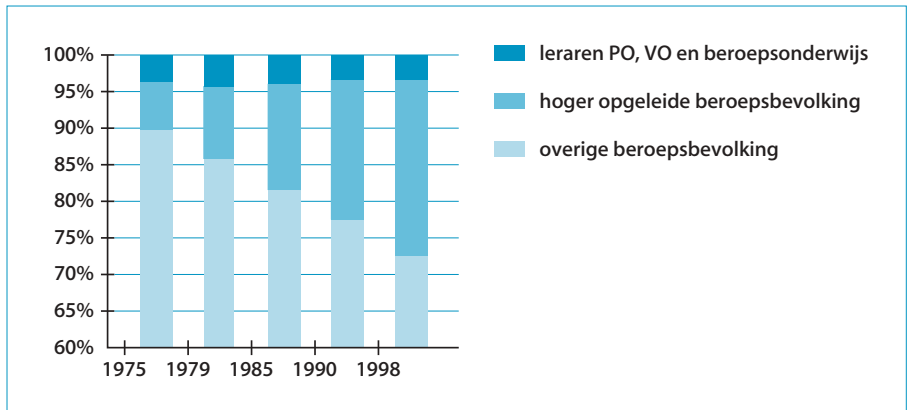
Het meest besproken verschijnsel rondom leraren lijkt wel de teloorgang van hun maatschappelijk aanzien te zijn. De hoeveelheid beschikbaar onderzoeksmateriaal is overigens omgekeerd evenredig. Na gerichte onderzoeken naar de maatschappelijke waardering van Van Heek in de jaren vijftig en Ultee en Sixma begin jaren tachtig (waaruit overigens maar een beperkte daling van de sociale status van leraren zichtbaar is), zijn er geen systematische studies meer verricht waarbij de sociale status van beroepen onderling vergeleken wordt. Toch zijn er wel enkele onderzoeksgegevens bekend die we kunnen gebruiken om de statusontwikkeling te adstrueren.

Allereerst is er eind jaren negentig in opdracht van de Algemene Onderwijsbond (AOB) onderzoek verricht naar de arbeidssatisfactie van leraren in het voortgezet onderwijs (Berkhout, Zijl en Van Praag, 1998). Aan leraren werd gevraagd zich zelf te plaatsen op een beroepenladder die in 10 stappen loopt van vuilnismans (1) naar minister (10). Leraren voor voortgezet onderwijs vinden dat ze in 1998 op een positie iets onder het midden uitkomen (4,9). Er is volgens de ondervraagde leraren sprake van een duidelijke daling: 10 jaar eerder zou de score nog 6,6 geweest zijn. Ook is gevraagd waar leraren zouden horen te zitten en dan geven ze een score van 7,4. Als aan diezelfde leraren gevraagd wordt een rapportcijfer te geven voor hun algemene arbeidssatisfactie, dan geven ze een 6,6. Een zekere mate van sociale wenselijkheid zal ongetwijfeld een rol spelen in de antwoorden die leraren gaven, maar we stuiten toch op een opvallend verschijnsel. Door Vermeulen is in opdracht van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO, 1999) een overzicht gemaakt van de ontwikkeling algemene arbeidstevredenheid van leraren in het voortgezet onderwijs tussen 1982 en 1998 en hieruit blijkt dat de score in 1998 ongeveer op hetzelfde niveau ligt als begin jaren tachtig. Met name in de tweede helft van de jaren tachtig daalde de score iets, maar dit herstelde zich in de jaren negentig. Kortom, voor leraren in het voortgezet onderwijs geldt dat hun arbeidssatisfactie niet heel erg aan een daling onderhevig is terwijl ze zelf het gevoel hebben dat hun aanzien wel degelijk gedaald is.

Hoe beoordeelt de rest van Nederland de maatschappelijke positie van leraren. Wartenbergh-Cras, Vrieze, en Van Kessel (2002) ondervroegen een representatieve steekproef van Nederlanders over hun waardering voor leraarschap. 85% van de bevolking zegt zelf veel of heel veel waardering te hebben voor leraren in het basisonderwijs. Voor leraren voortgezet onderwijs ligt dit percentage zelfs nog iets hoger (op 88%). De maatschappelijke waardering voor leraren lijkt dus nog steeds behoorlijk hoog te zijn. Het onderzoek werd de afgelopen vier jaar jaarlijks uitgevoerd en de waardering blijkt zeer constant te zijn. De onderzoekers vroegen aan de respondenten ook aan te geven hoe zij denken dat *anderen* het leraarschap waarderen. Dan komt er een opvallend resultaat uit: ondervraagden denken dat maar 35% van de bevolking veel of heel veel waardering heeft voor leraren (basisonderwijs en voortgezet onderwijs).

Blijkbaar schrijft men aan anderen dus een veel lagere waardering toe dan men zelf heeft. Opvallend is overigens ook dat het meeste recente jaar (2002) deze toegeschreven waardering ook nog eens duidelijk gedaald is ten op zicht van de voorgaande drie jaren waarin dit onderzoek uitgevoerd werd.

Een verklaring voor de verandering in de sociale positie van leraren kan liggen in het feit dat hoger opgeleiden tegenwoordig een veel vaker voorkomend 'verschijnsel' zijn dan enkele decennia gelden.



In 1975 was ca. 10% van de Nederlandse beroepsbevolking opgeleid op HBO/WO niveau. Door de snelle expansie van het hoger onderwijs is dit in 1998 27%. De groep leraren is als percentage van de totale beroepsbevolking in deze kwart eeuw ongeveer gelijk gebleven (3,6% van de totale beroepsbevolking stond in 1975 voor de klas en in 1998 was dit iets gedaald tot 3,2%). In 1975 vormden zij ruim eenderde van de totale groep hoger opgeleiden (36%) en dit percentage is gedaald naar 12% in 1998. Per saldo zijn leraren echter minder exclusief geworden in het feit dat ze hoger onderwijs gevolgd hebben. Gemiddeld één op drie ouders van hun leerlingen heeft dat namelijk ook.

	1950	1960	1970	1980	1989	2000
Totaal	26,1	40,5	79,1	138,4	180	249,9
Pedagogisch	13,2	20,5	37,6	43,6	28,6	39,3
Percentage pedagogisch	51%	51%	48%	32%	16%	16%
Percentage vrouwelijke studenten						
Totaal	36%	39%	42%	44%	46%	52%
Pedagogisch	67%	62%	62%	60%	68%	75%

Bekijken we de ontwikkeling van het aantal studenten in het hoger beroepsonderwijs, dan zien we een vergelijkbaar beeld. We hebben deze gegevens voor een halve eeuw beschikbaar. In 1950 was iets meer dan de helft van de mensen die een hbo-opleiding volgde in opleiding voor leraar. In 2000 is dat nog slechts eenzesde. De enorme expansie van het hbo is goed zichtbaar: tussen 1950 en 2000 is er sprake van een vertienvoudiging. Lerarenopleidingen verdrievoudigen in omvang en hebben in het hoger onderwijs dus veel concurrentie gekregen. Overigens blijkt ook dat de lerarenopleidingen altijd veel vrouwen getrokken hebben, maar dat dit de laatste jaren wel heel sterk het geval is: in 2000 waren 75% van de studenten van het vrouwelijk geslacht.

Voor het primair onderwijs hebben we voor een wat langere periode zicht op de feminisering van het beroep van lerares. In 1950 werd 55% van de banen in het primair onderwijs bezet door een vrouw. In 1970 was dit 61% en in 1999 65%. De verwachting is dat dit percentage nog verder zal stijgen tot ca. 75% in 2011 (Vermeulen, Vink en de Vos, 2000). Deze verdergaande feminisering kan – alle emancipatoire bewegingen ten spijt – bijgedragen hebben aan de beleefde daling van de beroepsstatus van leraren. Dit verschijnsel staat bekend als de wet van Sullerot: beroepen die een hoog aandeel vrouwelijke beroepsbeoefenaren hebben worden maatschappelijk minder gewaardeerd dan de typische mannenberoepen. De zorg hierover is overigens bepaald niet nieuw. De pedagoog Langeveld schreef in 1963: 'No country should pride itself on its educational system if the teaching profession has become predominantly a world of women.' (geciteerd in Van Oenen en Karsten, 1991, p. 96). Het is overigens de vraag hoe lang dit soort wetmatigheden nog een rol blijven spelen nu bijvoorbeeld maatschappelijk hoogwaardige beroepen als huisarts en rechter ook in snel tempo lijken te feminiseren.

Het maatschappelijk aanzien van leraren beïnvloedt ook de beroepskeuze van jongeren. Voortgezet onderwijs heeft als uniek kenmerk dat het aan jongeren die een vervolgopleiding gaan kiezen, direct kan laten zien wat het werk van een leraar inhoudt. Helaas zijn leraren niet altijd de beste ambassadeurs voor hun beroep. Onderzoek van Meesters en Oudejans (1999) laat bijvoorbeeld zien dat jongeren in de voor-eind-examenklas die belangstelling hebben voor een lerarenopleiding een tamelijk negatief beeld hebben van leraren in het voortgezet onderwijs en een veel positiever beeld hebben van leraren basisonderwijs. Het beroepsbeeld dat ze dagelijks voor hun ogen zien is blijkbaar niet heel overtuigend.

5 Over de rol van de overheid

In de Nederlandse verhoudingen is de overheid aanspreekbaar op het zorgen voor voldoende gekwalificeerde leerkrachten in het primair en secundair onderwijs. Volgens de Nederlandse grondwet dient de overheid te zorgen voor deugdelijk onderwijs en daarvan valt af te leiden dat de overheid moet zorgen voor genoeg leraren. In de Nederlandse maatschappelijke verhoudingen is er altijd een groot vertrouwen geweest dat onderwijs een rol kon spelen bij het oplossen van sociale problemen. Met name op het gebied van de bestrijding van sociale ongelijkheid is er een actief onderwijsbeleid gevoerd waarbij de nationale overheid via tal van maatregelen probeerde het onderwijs een gewenste rol te laten spelen. Er was sprake van een zogenaamd constructief onderwijsbeleid dat paste in het Noordwest Europese model van de verzorgingsstaat. Voor het onderwijs leidde dit tot een zeer groot aantal regels en richtlijnen waar scholen zich aan moesten houden.

Op vele manieren is overheidshandelen van invloed op de werkzaamheden van leraren:

- 1 In onderwijswetgeving legt de overheid de basisstructuur van het onderwijsstelsel vast. Veranderingen in dit stelsel hebben onmiddellijk repercussies voor het werk van leraren.
- 2 Door het afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten worden arbeidsvoorwaarden vastgelegd.
- 3 Bevoegdheidsregelingen bepalen wie er wel en wie er niet toegelaten worden tot het beroep.
- 4 De bekostigingsregelingen voor scholen bepalen mede de speelruimte voor het aanpassen van arbeidsomstandigheden. Via dezelfde regelingen bevordert de overheid schaalvergroting in het onderwijs waardoor leraren in steeds grotere verbanden werkzaam worden.
- 5 Via het vaststellen van eindtermen en lessentabellen structureert de overheid in hoge mate het primaire proces van scholen.
- 6 De overheid subsidieert lerarenopleidingen en adviescentra en kan zo het aanbod van nieuwe leraren reguleren en nascholingsactiviteiten stimuleren.
- 7 De overheid stimuleert allerlei vormen van onderwijsinnovatie door subsidies te geven aan ontwikkelinstituten, adviesbureaus e.d. Hierdoor ontstaat er een druk op het onderwijsveld haar werkpraktijken aan te passen.

Het constructieve onderwijsbeleid dat in de jaren zestig en zeventig door de nationale overheid gevoerd was, leidde tot een dicht woud aan regelgeving. In de jaren tachtig groeide hierop de kritiek: het beleid was ondoorzichtig, inflexibel en bovendien niet doelmatig. Met name dit laatste argument maakte indruk in een periode dat het onderwijs voortdurend bloot stond aan bezuinigingen.⁸

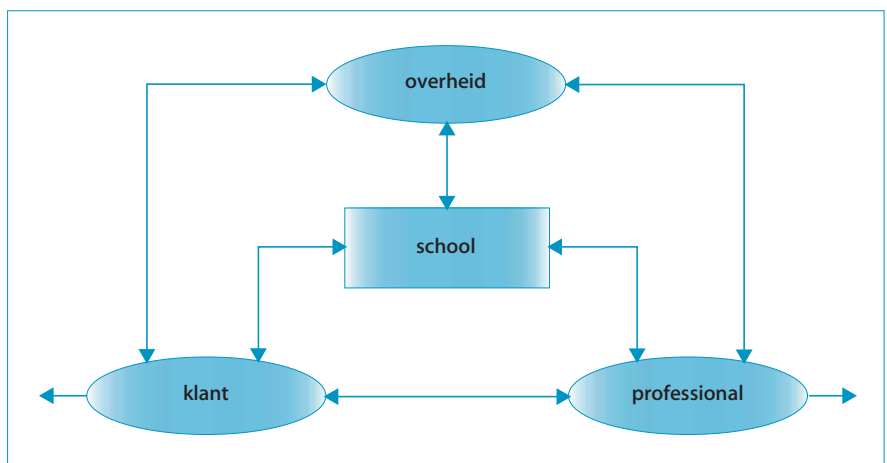
Langs twee lijnen ontstond er kritiek op de vaak over-actieve rol van de overheid. Begin jaren tachtig was er een overheidsbrede commissie Geelhoed aan het werk gezet om te bekijken op welke terreinen er sprake was van overregulering. Deze commissie stuitte al snel op het onderwijs, hoewel de sector zelf op dat moment nog niet overtuigd was van de noodzaak tot deregulering (Van Wieringen, 1996, pg.157 e.v.). Deze nota markeert de start van een lang en nog steeds niet afgerond proces waarbij de vrijheid van onderwijsinstellingen met name in randvoorwaardelijke zin vergroot wordt.⁹ Om dit mogelijk te maken werd gelijktijdig een forse schaalvergrotingsoperatie ingezet waarbij het aantal zelfstandige scholen aanzienlijk terugliep.

Hierbij kwam in 1993 een advies van de Commissie Toekomst Leraarschap (de Commissie Van Es) die zich boog over mogelijkheden om leraarschap aantrekkelijker te maken. Een van de centrale conclusies van deze commissie was dat scholen zelf veel meer energie moesten steken in het ontwikkelen van personeelsbeleid. Daarmee werd duidelijk dat kwaliteitsverbetering veeleer een aangelegenheid is op het niveau van de afzonderlijk schoolorganisaties dan op het niveau van de landelijke overheid (CTL, 1993). Scholen moesten volgens de commissie dan wel de beleidsruimte krijgen om zich tot volwaardige werkgevers te ontwikkelen. Dit impliceert minder gedetailleerde regelgeving en meer verantwoordelijkheid op het niveau van de afzonderlijke werkgevers.

Een goed uitgangspunt voor de analyse van het 'speelveld' waarin scholen en overheid opereren is het sturingsmodel van de Ierse bestuurskundige McKevitt, waarin onderwijsinstellingen gepositioneerd worden te midden van klanten, professionals en overheid. Hij schetst het relatiepatroon tussen overheid, scholen, professionals en burger. McKevitt duidt scholen aan als *streetlevel public organisations* (SLPO): ze vormen als het ware het loket waar de overheid diensten verleent aan de burger, in ruil voor belastinggeld. McKevitt heeft het relatienetwerk waar die SLPO's zich in bevinden in schema gezet.

Essentie van de benadering van McKeivitt is, dat bij verandering in één van de relaties dit onmiddellijk gevolgen heeft voor de andere relaties. Als een schoolleider bijvoorbeeld geen of minder richtlijnen krijgt van de centrale overheid zal hij of zij dit zélf moeten regelen met de professionals die in de school werken. De gevolgen van de keuze voor meer autonomie op schoolniveau voor het onderwijsarbeidsmarktbeleid kan goed geïnterpreteerd worden vanuit dit analyse kader: wat betekent deze verschuiving voor de relatie van alle betrokkenen onderling, welke spanningen ontstaan daarin en hoe beïnvloeden deze de effectiviteit van het gevoerde beleid? De meeste leraren zijn bijvoorbeeld niet in overheidsdienst, maar in dienst van een schoolbestuur¹⁰. De overheid is voor een effectieve sturing dus aangewezen op de medewerking van de (organisaties) van schoolbesturen en van de vakbonden.

Ondanks het feit dat de overheid op tal van maatschappelijke terreinen een stap terug gedaan heeft, blijft de druk op de overheid om de kwaliteit van onderwijs te waarborgen hoog: voortdurend wordt in het politieke debat en in de publieke opinie voor de oplossing van maatschappelijke problemen variërend van veiligheid tot aids-preventie in de richting van het onderwijs gewezen. Tegelijkertijd is nog maar de vraag of de overheid 'boter bij de vis' kan doen en al deze ambities van een financiële onderbouwing kan voorzien. De wensenlijst is lang maar het draagvlak voor veel extra investeringen zou wel eens ondermijnd kunnen worden door de vergrijzing. Onderzoek van Miller (1996) laat zien dat de electorale basis voor investeringen in onderwijs kan afnemen naarmate de vergrijzing toeneemt. Langs electorale lijn kunnen burgers ook hun onvrede uiten over het functioneren van de street level public organisation, zoals we in mei 2002 konden zien aan de verkiezingswinst van de Lijst Pim Fortuyn¹¹.



In het dossier van het lerarenbeleid staat de rol van de overheid nadrukkelijk ter discussie. Ten eerste zorgen tekorten aan leraren voor een ondermijning van de onderwijskwaliteit. Daarnaast komt de brede publieke toegankelijkheid in het gedrang omdat de lerarentekorten zich het meest manifesteren op die plaatsen waar het onderwijs aan kwetsbare groepen betreft (zwarte scholen in de Randstad, VMBO-scholen enz.). Juist voor deze groepen zou de toegankelijkheid door de overheid gegarandeerd moeten worden. Voor klanten die sterker in schoenen staan bestaat inmiddels de weg naar het private onderwijs. Er zijn indicaties dat deze groepen in toenemende mate het publieke stelsel verlaten omdat ze niet tevreden zijn over de geleverde kwaliteit. Het aantal private onderwijsinstellingen groeit en zeker in het beroepsonderwijs wordt dit door de overheid bevordert om meer marktwerking te krijgen. Kapitaalkrachtige groepen kunnen in een rechtstreeks contract tussen scholen en professionals (de onderste helft van het schema van McKevitt) hun belangen veiligstellen. Een dergelijke *opting out* strategie maakt het probleem voor de achterblijvers alleen maar groter. Daarmee komen we aan het laatste argument voor overheidsingrijpen in deze problematiek, namelijk dat van het verdelen van schaarste. Er is behoefte aan een regisseur die helpt de schaarste zo eerlijk mogelijk te verdelen. Nu al zien we dat sommige grote schoolbesturen¹² proberen een CAO af te sluiten die aantrekkelijker is dan wat er in hun omgeving gebruikelijk is om op die manier extra personeel aan te trekken of personeel langer te behouden. Kleinere schoolbesturen in de omgeving protesteren hiertegen omdat ze zo (nog) moeilijker aan personeel kunnen komen.

De stap terug die de overheid gezet heeft, geldt zeker niet voor alle terreinen (Onderwijsraad, 2000): het betreft vooral de meer randvoorwaardelijke aspecten (personeel, financiën, huisvesting) waar de overheid scholen meer ruimte biedt, maar zeker niet op de inhoud van het onderwijs. Daar is eerder sprake van meer dan van minder regulering onder andere via gedetailleerde eindtermen en intensivering van het inspectietoezicht. De overheid blijft ook eisen stellen ten aanzien van toegankelijkheid, bevorderen van onderwijskansen, kwaliteit enz. aan de scholen die publieke financiering ontvangen. Daarmee wordt de speelruimte voor scholen om creatief om te gaan met personeelstekorten ingeperkt. Scholen kunnen maar in beperkte mate onder de bevoegdheidsregelingen uit komen en ze mogen ook geen moeilijke leerlingen weigeren om op die manier een aantrekkelijker werkklimaat te bieden voor hun personeel. Scholen zijn ook beperkt in de mate waarin ze hun curriculum kunnen aanpassen aan de beschikbaarheid van docenten. Ook bepaalt de overheid nog steeds in belangrijke mate welke instellingen wel en welke instellingen geen leraren mogen opleiden en op welke wijze die opleiding vorm gegeven moet worden.

Voor een deel is de deregulering ook ingezet door andere (semi-publieke) organisaties delen van het onderwijsbeleid uit te laten voeren (functionele deregulering). Dat varieert van kwaliteitsborging in de lerarenopleidingen via de VSNU en de HBO-raad, de terugdringing van het gebruik van sociale voorzieningen via de sectorfondsen, het initiëren van actief arbeidsmarkt beleid via het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt enz. Het speelveld wordt daarmee niet overzichtelijker. Er is een heel aantal instellingen rondom het onderwijs bijgekomen die zich met (pseudo-) regelgeving, welgemeende adviezen en projecten op instellingen richten. Deze instellingen proberen zich allemaal te profileren en zullen niet snel pogen zichzelf op te heffen. Bronneman-Helmers (1999) wijst in dit verband op de toegenomen bestuurlijke drukte waardoor de regelruimte die schoolbesturen en professionals ervaren, vermoedelijk eerder afgenomen dan toegenomen is. Voor afzonderlijke scholen komt daar nog bij de groei van de grote besturen die met eigen bestuursbureaus weliswaar taken overnemen van de scholen maar ook weer voor nieuwe beperkingen van hun beleefde speelruimte zorgen.

Al met al leidt de onduidelijkheid over de rol van de overheid tot een risico bij de terugdringing van het lerarentekort. Het SCP constateerde in het Sociaal Cultureel Rapport 2000 dat er sprake is van een halfslachtige introductie van marktwerking in het onderwijs waarbij het risico bestaat dat het markt-falen gecombineerd wordt met het publieke falen (SCP, 2000, pg. 462). Een dergelijke halfslachtige invoering van marktwerking kan onder meer leiden tot:

- Een ongeregisseerde wildgroei van initiatieven om tekorten terug te dringen;
- Het niet doorgroeien van schoolorganisaties naar een volwaardig werkgeverschap;
- Opting out van kansrijke groepen, waardoor voor de publieke sector overwegend de moeilijke scholen overblijven.

6 Over het gevoerde beleid om het lerarentekort terug te dringen

De nationale overheid heeft vanaf midden jaren negentig een groot aantal initiatieven ontplooid om het werken in het onderwijs weer aantrekkelijker te maken.

Geconstateerd kan worden dat dit beleid in ieder geval geen voldoende oplossing geboden heeft, gezien de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Dat wil niet zeggen dat beleid niet effectief geweest is: het is denkbaar dat zonder dit gevoerde beleid de situatie nu nog veel slechter zou zijn. Nederland kent geen traditie van grootschalige beleidsexperimenten (Oosterbeek, 2001) waardoor ook niet precies aan te geven is wat er gebeurd zou zijn als de overheid in het geheel niets gedaan zou hebben. In opdracht van het ministerie van OCenW maakten Pranger, Vermaas en Vermeulen (2002) een evaluatie van het gevoerde beleid tot begin 2002. In het algemeen heeft de nationale overheid vanaf begin jaren negentig twee hoofdlijnen onder haar beleid gelegd:

- A De betrokkenheid van landelijke werkgevers- en werknemersorganisaties vergroten om op die manier de gezamenlijke verantwoordelijkheid van drie partijen (overheid, werkgevers, werknemers) te onderstrepen. Dit resulteerde in het opzetten van een aantal gemeenschappelijk organisaties o.a. gericht op de vormgeving sociale zekerheidsarrangementen, de versterking van de beroepskwaliteit en het bevorderen van een flexibele arbeidsmarkt. Meestal nam de overheid het initiatief om dergelijke organisaties op te richten waarna gezamenlijke sociale partners het bestuur ervan overnamen (soms met nog een bescheiden rol van de nationale overheid).
- B Schoolbesturen meer vrijheid geven in het inrichten en organiseren van de scholen en hen met name te stimuleren een krachtig eigen personeelsbeleid te ontwikkelen. Om dit te bereiken is veel regelgeving geschrapt of vereenvoudigd en is zo de beleidsruimte van schoolbesturen fors toegenomen.

De leidende gedachte achter deze terugtrekking van de overheid is dat zij er niet in zal slagen de problemen op te lossen voor de scholen, maar dat het primaat voor de oplossingen bij de scholen moet liggen (zij zijn immers de autonome werkgevers) en de overheid dat kan ondersteunen. Dit deed ze met een aantal beleidsinitiatieven die door Pranger, Vermaas en Vermeulen geclusterd worden in 7 groepen:

- I *Moderniseren arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid.* Allereerst zijn de aanvangssalarissen voor leraren aanzienlijk verhoogd en concurrerend geworden met de rest van de arbeidsmarkt (Webbink, 1999, Sikkes, 2000, Meesters, 2003). Ook is er een – beperkte – algehele salarisverhoging doorgevoerd. Daarnaast zijn scholen sterk gestimuleerd meer energie te steken in personeelsbeleid. Dit was tot eind jaren tachtig volstrekt niet ontwikkeld binnen scholen. Het gaat dan om het introduceren van functionerings- en beoordelingsgesprekken, verzuimpreventie, opleidingsbeleid e.d.

- II *Bevorderen van de kwaliteit van het beroep.* Er is een traject gestart om te komen tot startbekwaamheidseisen die aan de eisen van het veld voldoen en die lerarenopleidingen kunnen gebruiken om hun curricula op aan te passen. Dit beleid richt zich zowel op de inhoudelijk versterking van de kwaliteit van leraren als op de verbetering van de maatschappelijke positie.
- III *Bevorderen van diversiteit aan beroepen binnen de sector.* Hier gaat het enerzijds om het creëren van allerlei ondersteunende functies binnen scholen gericht op het verlichten van de taken van leraren. Anderzijds komen er ook mensen met andere opleidingen de school binnen als zgn. zij-instromers: ze hebben hoger onderwijs gevolgd, maar zijn (nog) niet opgeleid als leraar.
- IV *Zoeken van nieuwe routes naar het leraarschap.* Dit betreft met name de flexibilisering van opleidingsmodellen voor leraren: duale opleidingen (on the job), maatwerk voor mensen die al ervaring hebben in andere beroepen enz.
- V *Organisatie-aanpassingen* binnen scholen met name om het beter mogelijk te maken in de school nieuw personeel op te kunnen leiden en gemakkelijker vervanging te kunnen regelen. Het gaat o.a. om het opzetten van gemeenschappelijke vervangingspools en projecten om leraren –on-the-job op te leiden.
- VI *Bevorderen van samenwerking* tussen diverse partijen (scholen onderling, scholen en gemeenten enz.). Dit beleid richt zich er op om scholen samen aan oplossingen te laten werken en ook met name gemeentes daarin een rol te geven.
- VII *Realiseren van urgentieprogramma's.* Het betreft hoofdzakelijk voorlichtingscampagnes, extra financiering voor scholen die moeilijk aan personeel kunnen komen en intensieve bemiddelingscampagnes.

De voorgaande opsomming is de 'oogst' van vier jaar beleid (1998-2002) om tekorten aan leraren terug te dringen. Achter deze zeven punten gaan tal van projecten schuil uitgevoerd door een veelheid aan organisaties. Door Pranger et al. wordt er op gewezen dat er weinig samenhang in de projecten aangebracht is en dat er ook niet vanuit een hele duidelijk visie op leraarschap in een toekomstige school gehandeld wordt. Hoewel alle projecten ieder op hun eigen wijze een bijdrage leveren aan het terugdringen van het lerarentekort, wordt er weinig baanbrekend gerealiseerd. In hun onderzoek werden deskundigen gevraagd het overheidsbeleid te beoordelen. Er was waardering voor de actieve opstelling die het ministerie van OCenW kiest (in andere publieke sectoren zoals de zorg en bij de politie is de overheid nog veel meer aan het zoeken naar een rol) maar het beleid wordt ook als 'braaf' getypeerd: het is niet structureel genoeg en lijkt onvoldoende bestand tegen de grote problemen in de arbeidsmarkt.

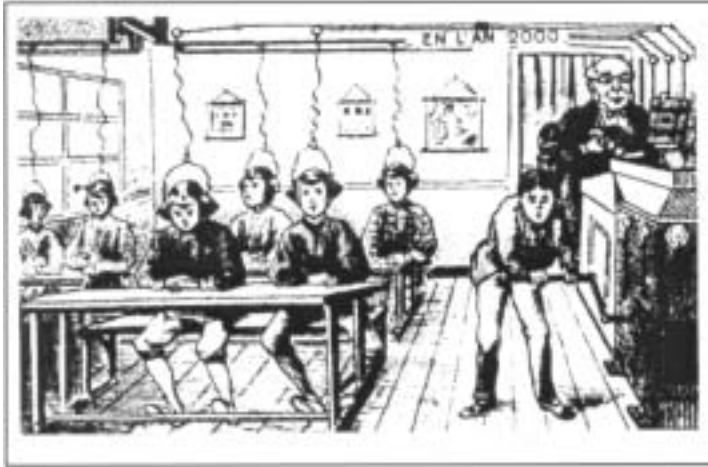
7 Over ziende blind zijn: het tekortschietend anticiperend vermogen

a We wisten het al jaren

Vanaf begin jaren negentig lagen er duidelijke signalen dat er tekorten dreigden aan leraren in zowel het primair als voortgezet onderwijs. In studies van het IVA en het EIT (Alessie et al. 1992 en Fontein et al. 1993) worden ramingen gepresenteerd voor vraag naar en aanbod van leraren (zie Van der Kooy, Fontein en Vermeulen, 1997 voor een nader overzicht).. Zowel voor het primair als het voortgezet onderwijs zien de onderzoekers de arbeidsmarkt vanaf 1992 steeds krappere worden en uitmonden in een (absoluut) tekort tegen het einde van de 20^{ste} eeuw. Dit beeld werd voortdurend bevestigd in elkaar opvolgende ramingen (zie Vermeulen et al. 2000 en Fontein et al. 2002 voor de meeste recente ramingen). Ook ander onderzoek laat al langer zien dat tekorten aan leraren een steeds grotere omvang zullen aannemen. De vraag dringt zich op waarom er dan pas relatief laat gereageerd wordt, zeker als we weten dat de *lead time* voor het verhogen van de instroom in de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden vaak minimaal 6 jaar bedraagt¹³. In deze paragraaf ga ik daarom in op de voorspelbaarheid van knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt en de mate waarin daarop geanticipeerd wordt of kan worden door diverse actoren.

b Voorspelbaar of voorstelbaar

Hoe voorspelbaar zijn de ontwikkelingen die hiervoor geschetst werden nu eigenlijk? We ontkomen er niet aan om bij het nadenken over de toekomst (van het onderwijs) gebruik te maken van begrippen, beelden, ervaringen die hun wortels in het (recente) verleden hebben. In cijfermatige ramingen gaat het vrijwel altijd om meer of minder verfijnde varianten van tijdreeksanalyses. Maar ook in de meest kwalitatieve studie bedienen we ons permanent van beelden uit het verleden om iets over de toekomst te zeggen. Dit wordt goed geïllustreerd aan de hand van de volgende illustratie die ontleend is aan een Frans boek uit 1900 (ontleend aan De Wilde, 2000). In de figuur wordt vanuit het perspectief van 1900 een voorspelling gemaakt over hoe het onderwijs er in 2000 uit zou zien. Het leidt tot een soort combinatie van brainwashing en kennisset-avant-la-lettre. Het realiteitsgehalte van de prent kunnen we nu beoordelen en blijkt zeer gering te zijn. De prent toont vooral hoe de maker gebruik gemaakt heeft van hem/haar ter beschikking staande beeldenelementen en het zegt in die zin meer over 1900 dan over 2000. Dit is nu precies het dilemma van de toekomstvoorspeller:¹⁴ Slaagt hij of zij er in voldoende los te komen van zijn eigen tijd om tot een adequate inschatting van de toekomst te komen en op welke wijze zegt het verleden (waarin de voorspeller staat) iets over de toekomst?



Voorspellingen die zichzelf bevestigen of juist ongedaan maken

Er bestaat een tamelijk rijke traditie in het opstellen van arbeidsmarktmodellen vaak bedoeld om daar een onderwijsplanning aan te ontlelen (Pscharopolous, 1987, Heijke, 1994). Vaak zaten dergelijke ramingen er fors naast. Er zijn in het wetenschappelijk literatuur over prognoses twee typen bezwaren naar voren gebracht. Ten eerste gaan veel van dergelijke ramingen uit van een erg mechanistisch wereldbeeld: mensen blijken vaak toch net weer anders te reageren dan in de planningsmodellen naar voren kwam. Vermoedelijk zijn veel sociale systemen eenvoudigweg te complex om er betrouwbare ramingen voor te maken. Een specifieke vorm van complexiteit wordt vaak naar voren gebracht en dat zijn terugkoppelingseffecten: prognoses roepen, zodra ze openbaar gemaakt worden, gedragsreacties op van zowel individuen als beleidsmakers waardoor ze al niet meer uit *kunnen* komen. Er is in de economische wetenschappen uitgebreide literatuur beschikbaar over de rol die informatie (waaronder prognoses) speelt bij het al dan niet bereiken van een evenwichtige situatie op de arbeidsmarkt (zie o.a. Borghans, 1993 en De Grip 2000). Een belangrijke verklaring van de zogenaamde *varkenscycli* die kunnen optreden in de arbeidsmarkt, ligt in tekortschietende toekomstvoorspellingen: doordat er in de arbeidsmarkt verkeerde signalen over verwachte vacatures circuleren gaan aanbieders over-reageren: Niemand ging meer naar de lerarenopleiding omdat lange tijd het beeld bestond dat er daar geen werk was. Een beroemd voorbeeld van een heftige beleidsreactie op een raming lag in het 'De Jaren Tellen'-onderzoek dat medio jaren negentig uitgevoerd werd naar de verwachte ontwikkeling van de wachtgeldbesteding in het onderwijs (Vermeulen, 1996). Uit ramingen bleek dat deze uitgaven nog sterk zouden stijgen, in plaats van de door het beleid voorspelde stabilisatie. Hierop volgde een zeer sterk beleidsimpuls (er werd destijds gesproken over 'draconische maatregelen') waardoor er inderdaad een versnelde stabilisatie optrad. De voorspelling had zich zelf teniet gedaan.

Gesloten en stabiele systemen

Tot eind negentiger jaren kenmerkte de onderwijsarbeidsmarkt zich door een sterke geslotenheid. Er was weinig mobiliteit tussen onderwijs en andere sectoren op de arbeidsmarkt. Toetreders dienden over een onderwijsbevoegdheid te beschikken die vrijwel uitsluitend via de reguliere lerarenopleiding verworven kon worden. De productie-technologie was statisch: klassikaal onderwijs overheerste het beeld en de verhouding tussen de benodigde hoeveelheid arbeid en de te verrichten werkzaamheden was zeer stabiel en in belangrijke mate door overheidsmaatregelen (bekostigingsregels) vastgelegd. Om deze reden lukte het tamelijk goed betrouwbare prognoses te maken van de behoefte aan leraren. De vraag naar leraren hangt sterk af van het aantal leerlingen dat zeker in het basisonderwijs behoorlijk betrouwbaar geraamd kan worden. De inzet van arbeid was ook zeer stabiel en ook de uitstroom was goed voorspelbaar (met name gebonden aan leeftijd, geslacht en dienstjaren). Het aantal studenten in de lerarenopleiding was eveneens al enkele jaren van te voren bekend (pipeline effect). Onder druk van zowel de gewijzigde arbeidsmarktverhoudingen als onderwijskundige innovaties zal de arbeidsmarkt voor de sector de komende jaren veel meer turbulentie te zien geven. Daarmee wordt de voorspelbaarheid van de ontwikkelingen problematischer:

- De instroom komt uit meer verschillende trajecten (lerarenopleiding, zij-instroom, onbevoegden enz.) en is daarmee minder voorspelbaar. Dit komt onder andere doordat de concurrentie met andere sectoren op de arbeidsmarkt sterker zal worden door het minder stringent hanteren van bevoegdheidseisen.
- De inzet van mensen wordt ook flexibeler. Ten eerste krijgen scholen meer bestedingsvrijheid in hun budgetten (lump-sum) en kunnen zij meer verschillende type functionarissen inschakelen (functiedifferentiatie). Daarnaast zal de schaarste aan onderwijspersoneel ze vermoedelijk ook dwingen tot een meer efficiënte inzet van werknemers.
- Tot slot zullen ook mobiliteit en uitstroompatronen anders worden. De druk om full-time te werken, om langer door te werken en om binnen het onderwijs te blijven, zal toenemen in tijden van schaarste op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd kan de verhoogde werkdruk ook leiden tot meer ziekteverzuim en een minder aantrekkelijk beroepsbeeld.

Onder druk wordt alles vloeibaar: ook de organisatie van het werk in de onderwijssector. Daarmee wordt de kwantitatieve voorspelbaarheid van het aantal benodigde werknemers de komende jaren geringer.

Onvermogen om trendbreuken te voorspellen

Het verleden zegt bij voorspellers wel bijzonder weinig als het gaat om de voorspelbaarheid van trendbreuken. Per definitie is daar amper een zinnig woord over te zeggen anders dan dat ze altijd wel weer opduiken. In scenario-studies¹⁵ kan wel gepoogd worden om mogelijke doorbraken of crises te analyseren maar dat is zeker in het onderwijs nog niet gebruikelijk. Wanneer we de recent achter ons liggende periode bekijken, is er een aantal zeer relatief onvoorspelbare maar (mogelijk) wel invloedrijke gebeurtenissen geweest die ook de onderwijsarbeidsmarkt raken. Denk aan de aanslagen op 11 september en de daaruit voortvloeiende crisis in het Midden Oosten en de effecten hiervan op de economie, de plotselinge opkomst en ondergang van de LPF en de kabinetscrisis, enz.

Ook in de wereld van wetenschap en technologie kunnen onverwachte doorbraken optreden die van invloed zijn op het werken in het onderwijs. Denkbaar en mogelijk al binnen afzienbare tijd komen ICT-toepassingen beschikbaar waardoor computergestuurd en docent-onafhankelijke leren beter mogelijk wordt. Maar we weten niet wanneer dit precies zal zijn en in welk tempo dit zich door het onderwijs zal verspreiden

Pad-afhankelijkheid

Hadden we het bij de voorgaande punten vooral over onvoorspelbaarheid, er zijn ook goede redenen om de dynamiek in de onderwijssector niet te overschatten. Ten eerste gaat het over een zeer grote sector waarin veel mensen werkzaam zijn, grote bestuurlijke belangen spelen en complexe bestuurlijke verhoudingen heersen. Dit maakt dat er sprake is van een grote 'padafhankelijkheid' hetgeen betekent dat radicale veranderingen niet gemakkelijk aan te brengen zijn omdat grote groepen dan in eens tot ander gedrag moeten komen. Dit verschijnsel staat bekend als de 'inertie van statistische massa's'. Het betreft hier het bekende beeld van de mammoettanker die om de Rotterdamse havens in te kunnen draaien al voor Calais moet beginnen bij te sturen. Daarnaast zijn er ook nog andere redenen aan te voeren waarom de veranderlijkheid van het onderwijs vermoedelijk niet zo groot is. Vermoedelijk is een van de belangrijkste redenen de krappe bekostiging van de instellingen in het onderwijs. Innovaties vergen vaak investeringen in gebouwen, in extra inzet van mensen enz. Scholen beschikken maar in zeer beperkte mate over dergelijke middelen. De tekorten aan personeel kunnen dan ook conserverend werken: men heeft simpelweg niet de benodigde menskracht beschikbaar om een geheel nieuw onderwijsmodel te implementeren, ingrijpende experimenten met ICT te starten enz. Het kost scholen nu al behoorlijk veel moeite om nieuwe begeleidingsmodellen te implementeren om bijvoorbeeld zij-instromers en LIO's adequaat op te vangen. De mensen die hiervoor nodig zijn, kunnen voor de klas niet gemist worden. Het is voor veel organisaties een dilemma dat ze – om tot structurele oplossingen van de personeelsproblemen te komen – eerst de problemen groter

moeten maken door bijvoorbeeld extra menskracht in te zetten voor de (interne) opleiding van nieuw personeel. Scholen missen met andere woorden de budgetten en mensen om te anticiperen.

De onderwijssector kent ook nog weinig een traditie van zelfgestuurde ingrijpende organisatieveranderingen. Als we de media mogen geloven is er sprake van een aanzienlijk conservatisme en van een weerstand tegen veranderingen. Werknemers geven met regelmaat aan 'dat er rust in het onderwijs moet komen'. Ook zijn er nog te weinig goed opgeleide managers in het onderwijs werkzaam die op een goed gedoeerde manier leiding kunnen geven aan ingrijpende veranderingsprocessen. Tot nu toe zijn dit soort verandering vooral van buiten af aangejaagd en mede daardoor is de interne verandercapaciteit van de sector vermoedelijk niet al te groot (Van den Berg en Vandenberghe, 1999)

c Over het onvermogen van beleidsmakers en andere gewone mensen om met onzekerheid om te gaan

Veranderingen in onderwijsbeleid, bijvoorbeeld om vernieuwingen in het stelsel te bewerkstelligen of om fundamentele problemen op te lossen hebben vaak een lange tijdshorizon: het onderwijsstelsel is een complex samenstel van organisaties, tradities, wetgeving, financieringsstromen etc. Voordat dit complexe stelsel in alle uithoeken tot andere gedragingen is gekomen, zijn er al snel een aantal jaren verstreken. Specifiek voor de onderwijsarbeidsmarkt en de aansluiting op de opleidingen speelt ook nog eens de tijdsduur mee die gemoeid is met het maken van keuzes van (aspirant-) werknemers, hun opleidingen en eventueel de tijd die gemoeid is met het vinden van een baan.

In onderwijsbeleid is er dan ook behoefte aan toekomstbeelden en prognoses. In toenemende mate geldt voor (grote) onderwijsinstellingen een vergelijkbaar verhaal. Om invulling te geven aan hun eigen beleidsverantwoordelijkheid (investerings, strategisch HRM enz.) is er ook op het niveau van de instellingen behoefte aan toekomstbeelden, scenario's of prognoses. Daarom besteed ik in deze oratie aandacht aan het gebruik van toekomstvoorspelling in het onderwijsbeleid.

Het is – zo betoogde ik hiervoor al – opvallend dat al sinds begin jaren negentig voorspeld werd dat er tekorten aan leraren dreigden. Beleidsmatig werd hier amper op gereageerd. Medio jaren negentig stond het onderwijsbeleid sterk in het teken van het terugdringen van wachtgelden. Er was toen politiek en financieel weinig ruimte om na te denken over een toekomst waarin tekorten aan leraren de boventoon voeren. Het is dan ook nog maar de vraag of toekomstverkenningen een rol van betekenis kunnen

spelen in (onderwijs-) beleid. Kunnen bestuurders die gebonden zijn aan gefixeerde ambtsperioden van maximaal vier jaar wel overweg met studies die een veel langere tijdshorizon kennen?

Beleidsvorming in onderwijsorganisaties is een complex proces. Deze complexiteit brengt een aantal kenmerken van het beleidsproces met zich mee:

- Er is een behoefte aan *versimpeling*: met name in het implementatieproces van onderwijsbeleid is er behoefte aan korte en krachtige boodschappen. Ook in politieke besluitvorming kan men vaak niet goed uit de voeten met genuanceerde verhalen, en complexe redeneringen.
- *Onzekerheidsreductie* staat hoog in het vaandel: er zijn maar weinig organisaties (incl. de overheid) die er in slagen om succesvol om te gaan met een forse hoeveelheid onzekerheid. Een praktisch voorbeeld ter onderbouwing: er moet in begrotingsprocessen vaak met één getal gewerkt worden en niet met een schatting die een zekere bandbreedte kent.
- *Slecht nieuws afschermen* De afgelopen jaren hebben we door een aantal parlementaire enquêtes gezien dat de politieke en ambtelijk top van departementen soms niet erg open staat voor slecht nieuws. Dit zou ‘onder de pet gehouden’ moeten worden. Het eerder genoemde wachtgeldonderzoek liet voor de sector onderwijs zien dat er in de uitvoeringsorganisaties al eerder signalen waren over de onbeheersbaarheid van de uitgaven, maar dat men dit maar liever niet aan de minister meldde.
- *De waan van de dag overheerst*: zeker in besluitvorming lijkt het moeilijk om maatregelen te treffen die pas op langere termijn effect sorteren en op korte termijn al investeringen vergen. Rondom de onderwijsarbeidsmarkt vormt opnieuw de wachtgeldproblematiek een goede casus. Enerzijds was er een (te) sterke politieke pre-occupatie met het oplossen van de wachtgeldproblematiek door de onbeheersbaarheid van het vraagstuk (veel tegenvallers) en door het feit dat de verantwoordelijke minister (Ritzen) zijn politieke lot min of meer verbond aan het oplossen ervan. Anderzijds was er ook een budgettaire koppeling: investering in bijvoorbeeld de verbetering van arbeidsvoorwaarden of in de kwaliteit van de lerarenopleidingen waren op dat moment amper mogelijk omdat wachtgelden een zware claim legden op de onderwijsbegroting.¹⁶
- *Emoties* spelen een belangrijke rol: de toekomst als hoop of als vrees maar zelden als nuchtere werkelijkheid. Het is onontkoombaar dat toekomst-analyses in zekere mate een speculatief karakter hebben en dat daarmee de empirisch onderbouwing minder gedegen wordt. De ‘ruimte’ die daardoor ontstaat in redeneringen wordt vaak ingevuld met weinig rationele en sterk door emoties gedreven verwachtingen: De toekomst wordt als schrikbeeld of als paradijs verbeeld (De Wilde, 2000, Vermeulen, 2003). In hetzelfde vlak liggen een aantal psychologische beperkingen (zie voor een

goed overzicht Noorderhaven 1995) die er voor zorgen dat mensen verkeerde kansinschattingen maken van gebeurtenissen waarover ze onvoldoende informatie hebben. Een bekend voorbeeld hiervan is het overschatten van de overlijdenskans ten gevolge van ingrijpende gebeurtenissen (bijv. rampen) en het onderschatten van deze kans ten gevolge van meer alledaagse gebeurtenissen (bijv. verkeersongelukken of ongelukken in huis). Een ander voorbeeld is dat de mate waarin mensen verliezen betreuren afneemt naarmate de verliezen groter worden ('va banque' gedrag) en omgekeerd dat kleine winsten relatief meer positieve emoties oproepen dan grote winsten. Gevolg hiervan is dat bij mensen een zeker mate van negatief-risico zoekend gedrag en positief-risico mijddend gedrag een rol speelt.

Vermeulen et al. (2002) constateren in een meta-analyse van het uitgevoerde onderzoek over de onderwijsarbeidsmarkt dat er te weinig kwalitatief/voorspellend onderzoek wordt gedaan. Er wordt veel achterom gekeken in het onderzoek maar weinig vooruit en als dat al gebeurt, is het bijna altijd op een cijfermatige manier. Bij dit laatste onderzoek wordt dan ook nog maar beperkt ingegaan op de inherente ramingsonzekerheid die dergelijke cijfermatige studies met zich meebrengen.

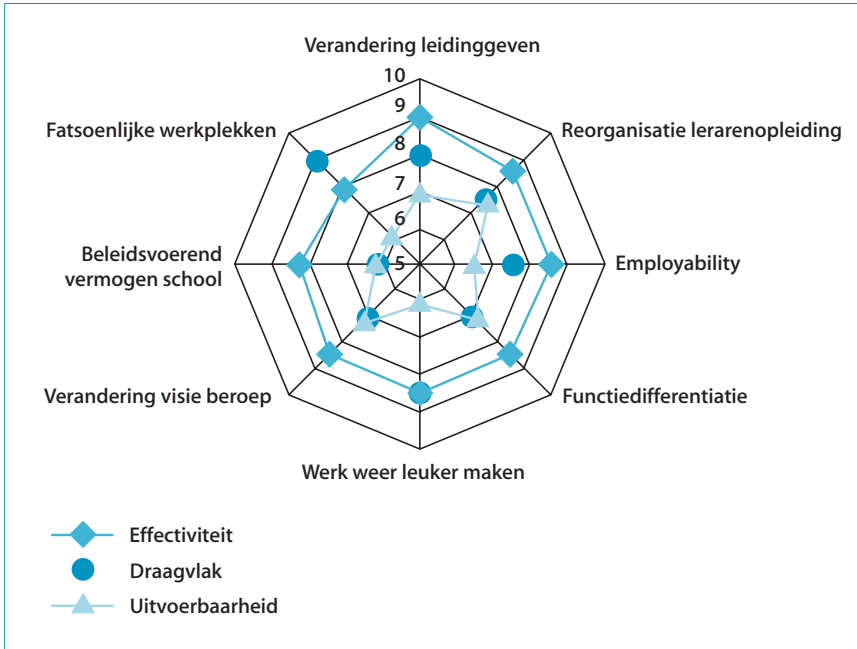
8 Over een herontwerp

a Een voorzichtige aanpak

Vanwege de aanhoudende zorg voor de tekorten aan leraren heeft de overheid recent enkele onderzoeken laten verrichten naar alternatieve strategieën om het lerarentekort op te lossen. In een studie van Kools, Hoogenberg en Sontag (2002) is aan een grote groep directeurs van basisscholen gevraagd welke problemen ze ondervinden bij het zoeken van vervangers. Het betreft hier bijna altijd urgente vacatures die ingevuld moeten worden omdat anders klassen naar huis gestuurd moeten worden. Scholen blijken creatief te zijn in het bedenken van ad hoc oplossingen en doen dit ook betrekkelijk planmatig: ruim 80% van de 500 ondervraagde directeurs hanteert een stappenplan om acute vervangingen te regelen. Tegelijkertijd geven ze aan dat dit in toenemende mate een probleem is dat ook maar steeds weer terug lijkt te komen. Dit is door de onderzoekers aangegrepen om te vragen naar een meer structurele oplossing voor het vervangingsvraagstuk. Schoolleiders blijven dan erg binnen bestaande kaders denken. Met name wordt het herontwerpen van het primaire proces (meer ICT, andere leerstofordening die minder docentafhankelijk is enz.) veelal niet gezien als een manier om knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Ook het inschakelen van bekwame niet-leraren (bijv. kunstenaars, sportcoaches enz.) wordt door schooldirecteurs amper ondersteund.

In een studie van Vermeulen, Vermaas en Pranger (2002) werd aan kenners van de onderwijsarbeidsmarkt expliciet de vraag gesteld welke *ingrijpende en creatieve* oplossingen mogelijk zijn om het lerarentekort terug te dringen. De resultaten staan in de figuur op de pagina hiernaast.

Als we deze figuur nader beschouwen vallen er twee dingen op. Ten eerste scoren de maatregelen waarvan de kenners van de onderwijsarbeidsmarkt verwachten dat ze hoog scoren op effectiviteit of op draagvlak, vaak opvallend lager op uitvoerbaarheid. Dat wat echt helpt, lijkt dus niet te kunnen. Dit is het duidelijkst voor het veranderen van de wijze waarop er in scholen leidinggegeven wordt (verwacht effect 9, uitvoerbaarheid 6,9) en voor het zorgen voor fatsoenlijke werkplekken (draagvlak 8,8 en uitvoerbaarheid 5,9).



Misschien nog wel het meest in het oog springend is het weinig ingrijpende karakter van de hier genoemde maatregelen. We zien geen drastische reorganisaties of vernieuwende inzichten. Om deze reden legden de onderzoekers deze maatregelen nog eens voor aan een panel van arbeidsmarktexperts die veel minder betrokken zijn bij de *onderwijs* arbeidsmarkt en ook zij verbaasden zich over het weinig innovatieve gehalte van de voorgestelde maatregelen. Dit is een zorgelijke conclusie omdat mensen in het onderwijs dus te weinig open lijken te staan voor ingrijpende maatregelen om het lerarentekort terug te dringen. Ik ga nu dieper in op wat er aan meer drastische veranderingen mogelijk kan zijn voor het onderwijs.

b Drastische maatregelen

Om te beginnen kan gedacht worden aan een radicale herziening van het primaire proces. Onderwijs is in veel opzichten nog een 'low tech' sector. Andere sectoren reageerden op krapte in de arbeidsmarkt door bijvoorbeeld fors te investeren in ICT-oplossingen of in fundamenteel andere organisatievormen. Een dergelijke aanpak in het onderwijs leidt tot een stijging van de arbeidsproductiviteit, iets dat ook uit het oogpunt van – lange termijn – betaalbaarheid zeer wenselijk zal blijken. In het bijzonder zou nog eens goed gekeken moeten worden naar de groeieringsvormen in het onderwijs. Die stammen nog uit de periode van de industriële revolutie: 23 leerlingen

die in één ruimte min of meer dezelfde leerstof aangeboden krijgen. Wellicht dat hier andere modellen denkbaar zijn (zie bijvoorbeeld Delhooven 1998). Het moge duidelijk zijn dat de mogelijkheden per sector van het onderwijs sterk kunnen verschillen. In de eerste groepen van het basisonderwijs zal een hoge inzet van arbeidskrachten noodzakelijk blijven, maar voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs hoeft dit wellicht veel minder. Scholen lijken – behoudens enkele uitzonderingen – erg behoudend te zijn bij het herontwerpen van hun primaire proces. Onderwijskundige vernieuwingen worden ook maar zelden ingezet vanuit het oogpunt van *arbeidsextensivering*. Vervolgens zouden we moeten bekijken of er veel meer gebruik gemaakt kan worden van andere professies in de scholen. Er zijn vermoedelijk veel meer mensen in staat om jonge mensen op een boeiende manier nieuwe inzichten bij te brengen dan alleen gediplomeerde leraren. De inzet van zij-instromers biedt kansen maar maakt tegelijk duidelijk dat er binnen de bestaande onderwijskundige verhoudingen en instituties ook veel weerstand bestaat. Misschien moeten we af van het idee dat we van zij-instromers leraren-zoals-alle-andere-leraren moeten maken, maar zouden we veel meer moeten kijken naar welke kwaliteiten mensen meebrengen en hoe we die optimaal inzetten in het onderwijs. Overigens zou iets vergelijkbaars gezegd kunnen worden over het uitbesteden van delen van het curriculum. Nu gebeurt dit in het onderwijs tijdens de stages maar dit zou verbreed kunnen worden. In andere sectoren zijn dergelijke vormen van *outsourcing* aan de orde van de dag. In het onderwijs beperkt dit zich tot sporadische voorbeelden van een museum dat de cultuureducatie overneemt of een commerciële sportschool die delen van het gymnastiekonderwijs overneemt. Dit alles vergt een creatief herontwerp van onderwijsorganisaties waarvan nu nog maar weinig blijkt. Ook hierbij zou in toenemende mate gebruik gemaakt kunnen worden van ICT o.a. om leerprocessen die decentraal en kleinschalig gevolgd worden in beeld te brengen en te houden (bijv. door middel van portfolio's, virtuele begeleiding en on-line toetsing/assessments). Daarmee gaat de school ook wat meer lijken op de digitale wereld waarin leerlingen in hun vrije tijd al uitgebreid rondsurfen. Tot slot zouden arbeidsmarktverhoudingen veel meer tot uitdrukking moeten komen in de beloning(-verschillen) in het onderwijs. Er rust een taboe op het pleiten voor gedifferentieerde beloning, maar als de onderwijsarbeidsmarkt meer open gebroken gaat worden, dan valt daar vermoedelijk niet aan te ontkomen. De arbeidsmarkt bestaat uit vele verschillende segmenten die sterk kunnen verschillen in vraag/aanbodverhoudingen en daarbij behorende salarisontwikkelingen. Een eerste begin zou kunnen zijn om onder ogen te zien dat het werk op zwarte scholen minder aantrekkelijk blijkt te zijn of dat de kosten van het levensonderhoud in de Randstad hoger zijn. Mijn stelling is dat de beloningsopbouw in de onderwijssector veel te weinig rekening houdt met zowel individuele kwaliteitsverschillen tussen werknemers als vraag/aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt en dat daardoor onderwijs slecht in staat is te concurreren met andere sectoren.

9 Over de rol van wetenschap in het algemeen en onderwijssociologie in het bijzonder

a Onderbouwing door onderzoek en raming

Door het ministerie van OCenW is een omvangrijk beleidsonderzoeksprogramma opgesteld om de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt op de voet te kunnen volgen. Grofweg kan in dit onderzoek een onderscheid gemaakt worden in twee typen onderzoek namelijk beleidsstudies en prognose-onderzoek. In een overzichtsstudie (Vermeulen, 2002) heeft een grote groep onderzoekers zich gebogen over de bruikbaarheid van dit onderzoek ten behoeve van het beleid.

Voor wat betreft de beleidsstudies constateren de onderzoekers dat er weliswaar veel onderzoek uitgevoerd is maar dat de onderlinge samenhang vaak ontbreekt en dat het onderzoek ook te weinig gericht is op probleemstructurering en op verkenningen van de haalbaarheid van beleid. Er wordt veel gemonitord en geëvalueerd maar door het gebrek aan samenhang ontstaat er geen integraal beeld van de effectiviteit van het gevoerde beleid. Toetsen we de wijze waarop het lerarenbeleid met onderzoek onderbouwd wordt aan de zienswijzen van o.a. Dunn (1994) en Walker (2000) over de inzet van onderzoek in beleidsprocessen, dan valt het ontbreken op van meer probleemstructurerend onderzoek en scenario-achtige verkenningen. Dit komt voort uit het volgen van de waan van de dag in het onderwijsbeleid: er doet zich een ad hoc probleem voor, daar wordt onderzoek naar verricht en er wordt een actie opgezet. Het grote aantal partijen dat betrokken is bij de uitvoering van dit onderzoek zorgt eveneens voor versnippering. Het gaat vaak om private onderzoeksbureaus die betrekkelijk onafhankelijk van elkaar werken. Er wordt hierdoor te weinig geleerd van eerder onderzoek en er vindt ook te weinig kennisaccumulatie plaats.

Wat betreft de gehanteerde prognoses kunnen twee kritische kanttekeningen gemaakt worden. Allereerst worden er uitsluitend cijfermatige toekomstverkenningen opgesteld. Hieraan kunnen uitspraken ontleend worden over het benodigde *aantal* leraren zonder echter duidelijk te krijgen wat deze leraren moeten kennen en kunnen. Onderwijs is een gesloten sector en de ramingsmodellen gingen uit van een onveranderde inzet van verschillende categorieën personeel. Daarmee is er ook geen zicht op eventuele alternatieve wervingskanalen uit bijvoorbeeld andere segmenten van de arbeidsmarkt. Ten tweede hebben we eerder al gewezen op de beperkte mogelijkheden van beleidsmakers om iets te doen met de resultaten van ramingen. Er lijkt in het beleid geen ruimte voor een systematische verkenning van denkbare en minder denkbare toekomst omdat de (politieke) waan van de dag overheerst.

b Toepassen als passie

Toch ligt het niet alleen maar aan beleidsmakers dat er te weinig onderbouwing plaats vindt van hun beleidsvoornemens. Wetenschappers lijken af en toe ook terug te schrikken om zich meer te bemoeien met beleidsontwikkeling. Er bestaat ongetwijfeld een spanning tussen de behoefte van beleidsmakers om op korte termijn tot onderbouwing van hun beslissingen te komen en de behoefte van wetenschappers om het allemaal nog verder uit te zoeken en nog meer zekerheid te verkrijgen. Dit maakt dat beleidsmakers het gevoel hebben dat ze niet voldoende bediend worden door onderzoekers en andersom dat onderzoekers bang zijn dat hun resultaten niet goed gebruikt worden. Er zijn ook zeker voorbeelden waar de relatie tussen wetenschap en beleid tot conflicten geleid heeft (Köbben en Tromp, 1999). Desalniettemin zouden wetenschappers zich veel meer kunnen inlaten met het (kritisch) onderbouwen van beleidsontwikkelingen, zowel op het niveau van landelijk beleid als op het niveau van beleid van onderwijsorganisaties. Toegepast onderzoek en advisering vormen – dat durf ik uit eigen ervaring te zeggen – een fascinerend maar ondergewaardeerd gebied binnen de (sociale) wetenschappen. De onderwaardering heeft te maken met de behoefte aan onafhankelijkheid en ook met de vigerende afrekensystemen in de academische wetenschap. Waslander (2003) liet in haar recente oratie zien hoe dit systeem ertoe leidt dat er bijna een boete staat voor wetenschappers om toegepast werk te doen. Binnen mijn eigen vakgebied van de sociologie woedt een soms venijnige discussie over de vraag of academische sociologen niet veel meer met praktische problemen zouden moeten omgaan. Nu wordt er – met name in de onderzoeksscholen – gekozen voor een vaak erg empiristische en ver van de dagelijkse werkelijkheid afstaande wijze van sociologiebeoefening (Glebbeeck en de Vos, 2000).¹⁷ Op die manier dreigt er een ont koppeling te ontstaan tussen het werk van wetenschappers op universiteiten, hun collega's in adviesbureaus en R&D-instituten en de werkvloer.

De kloof tussen beleid en wetenschap, tussen doen en denken, heeft bovendien als nadeel dat wetenschap esoterisch dreigt te worden en er is meer dan eens op gewezen dat deze ongewenst grote scheiding tussen (onderwijs-) wetenschap en onderwijspraktijk een bedreiging vormt voor de innovaties van het onderwijs (Overlegcommissie verkenningen, 1996, Leune, 2001, AWT/COS, 2002, Onderwijsraad 2003).

Overigens moet daarbij aangetekend worden dat er geen lineaire relatie bestaat van theorie naar toepassing, maar dat er veel meer sprake is van een complex, interactief en vermoedelijk enigszins chaotisch systeem. Juist in de toepassing ontstaan nieuwe en rijkere inzichten over de geldigheid van theoretische premissen (zie o.a. Gibbons et al. 1994). Voorwaarde voor de optimale werking van dit systeem is in ieder geval de principiële bereidheid van alle betrokkenen om open te staan voor elkaars ideeën en deze ook kritisch te willen toetsen. Dat is ook in het onderwijs helaas nog lang niet altijd het

geval en dat vormt naar mijn stellige overtuiging een risico, ook voor het bestrijden van het lerarentekort. De onderwijssector zal – zoveel is in het voorgaande wel duidelijk geworden – alle zeilen bij moeten zetten om te voorkomen dat de knelpunten op de arbeidsmarkt de kwaliteit van het onderwijs op onverantwoorde wijze ondergraven. Een veel intensievere relatie tussen de research&development activiteiten, het te voeren onderwijsbeleid en de dagelijkse beroepsuitoefening in de scholen en instellingen zou daarvoor wel eens cruciaal kunnen blijken te zijn. Dit zou ook moeten leiden tot een opwaardering van de professionaliteit van werknemers in het onderwijs zelf. Nu zijn ze vaak gedoemd elders bedachte leerplannen voor elders bedachte eindtermen uit te voeren en leerlingen voor te bereiden op elders bedachte toetsen. Wanneer ontwikkeltaken en (toegepaste) onderzoekstaken meer deel uit gaan maken van het dagelijks werk in scholen, ontstaan er daardoor actievere kennismilieus, wordt het werken aantrekkelijker en stijgt het maatschappelijk aanzien. Gelukkig gaan enkele onlangs uitgebrachte adviezen van o.a. de Onderwijsraad (2003) en de Adviesraad voor Wetenschap en Technologiebeleid (2003) eveneens in deze richting. De recentelijk ingestelde lectoraten aan de lerarenopleiding in het hoger beroepsonderwijs kunnen eveneens een belangrijke rol gaan spelen in het overbruggen van de kloof tussen toepassing en wetenschap.

Voor de Open Universiteit ontstaan hier interessante nieuwe perspectieven. De Open Universiteit plaatst zich steeds meer in een positie waarin innovatieve oplossingen aangeboden worden voor complexe onderwijsvraagstukken in de samenleving, zoals onder andere in het recentelijk opgerichte Ruud de Moor Centrum. In dit centrum zal de expertise van de OUNL op het gebied competentiegericht afstandsonderwijs beschikbaar gemaakt worden voor het opleiden van onderwijsgeevenden, in eerste instantie vooral van zij-instromers. Een eerste terreinverkenning voor dit centrum maakt duidelijk dat een slimme combinatie van wetenschappelijke inzichten en praktische ervaringen van doorslaggevend belang kan zijn voor het ontwikkelen van vernieuwende modellen voor het opleiden van onderwijsgeevenden. Afgezien van inhoudelijke meerwaarde neemt een dergelijke werkwijze alle partijen die nodig zijn voor het vinden van oplossingen, serieus en draagt alleen al daardoor bij aan een meer effectief functioneren van het opleidings- en kennissysteem in het onderwijs.

c Onderwijs en sociologie

Een veel gehoord kritiekpunt op beleidsonderzoek en beleidsadvisering is het modieuze karakter ervan. Het volgt de waan van de dag, kent weinig diepgang en draagt onvoldoende bij aan de vorming van kritisch nieuwe kennis. In essentie deel ik deze kritiek en voel ik de behoefte aan meer generaliseerbare modellen en inzichten. Dit kun je theorievorming noemen en dat is belangrijk: niets zo praktisch als een goede theorie.

Een goede theorie helpt immers met het interpreteren, verklaren en voorspellen en de werkelijkheid overvalt ons daardoor niet steeds weer.

In de theorievorming over de problemen op de onderwijsarbeidsmarkt overheersen vaak wat simplistische economische denkbeelden: doe iets aan de prijzen, maak er een echte markt van en minimaliseer het ingrijpen van de overheid. Naar mijn idee ontstaat er zo een onvolledig beeld van de verklaring van problemen op de onderwijsarbeidsmarkt, zoals ik hopelijk in het voorgaande heb laten zien. Het is goed om er nog eens op te wijzen dan het vraagstuk van de aansluitingen tussen opleiding en beroep in mijn eigen vakgebied van onderwijssociologie al van oudsher veel bestudeerd werd. In dit verband is nog steeds de studie van de sociologen Van Hoof en Dronkers een belangrijke inspiratiebron, overigens meestal ook voor niet-sociologen. Disciplinaire wetenschappers die vanuit exclusiviteitsclaims opereren, leiden mijns inziens meestal aan ernstige vormen van bijziendheid, maar dit betekent *niet* dat de bijdrage van onderliggende wetenschappelijke disciplines bij het besturen van een vraagstuk als het lerarentekort onderschat moet worden. Vanuit de sociologie zijn er vele interessante opvattingen en theorieën 'in de aanbieding' bijvoorbeeld als het gaat om de rol van de sociale status van leraren, de analyse van de specifieke cultuur van onderwijsorganisaties en de effecten op de identiteit van leraren en de rol van instituties in de arbeidsmarkt. Een klassiek voorbeeld van de toepasbaarheid van sociologische inzichten op de problematiek van het lerarentekort is de studie van Dan Lortie (1975) die na ruim 25 jaar nog weinig aan actualiteit ingeboet lijkt te hebben. Maar ook het onderzoek van De Jong, Van de Kamp (2000) en een groep sociologiestudenten in Rotterdam laat zien wat er vaak met betrekkelijk eenvoudige middelen voor prikkelende inzichten te genereren zijn. De bundel die Kleijer en Vrieze (red. 2000) samenstelden, biedt een goed overzicht van wat sociologen te zeggen kunnen hebben over leraarschap en knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt. Dergelijke inzichten laten zich uitstekend combineren met denkbeelden van economen, onderwijskundigen, bestuurskundigen, organisatiewetenschappers enz. waar het gaat om het zoeken naar oplossing voor de problemen in de onderwijsarbeidsmarkt. Ik hoop vanuit mijn vakgebied (de onderwijssociologie) de komende jaren eveneens een bijdrage te kunnen leveren aan de praktische vernieuwing van het werken en leren voor de onderwijssector zelf.

10 Over naar de conclusies

Zonder een ingrijpend andere manier van organiseren van de inzet van leraren in het onderwijsproces, loopt dit verhaal niet goed af. De sterke groei van de vraag naar hoger opgeleiden buiten het onderwijs maakt de status van het werken in de sector er ook niet sterker van: er zijn immers vele aantrekkelijke alternatieven buiten het onderwijs. Het 'alleenrecht' op kennis zoals dit vroeger door het onderwijs geclaimd kon worden is definitief verloren: er zijn veel meer hoger opgeleide professionals en bovendien is veel kennis nu via andere kanalen beschikbaar. Gecombineerd met aanhoudende verhalen over overbelasting en onderbetaling, ontstaat een groot risico van verdere marginalisering van (het werken in) het onderwijs. De onderwijssector zal het dan ook steeds zwaarder krijgen bij het vinden van leraren. De financiële middelen om concurrerende salarissen te betalen, schieten vermoedelijk te kort. De ingeslagen weg van de modernisering van het systeem van arbeidsvoorwaarden heeft het risico in zich van het combineren van twee nadelen: de inkomenszekerheid is ondergraven doordat het uitkeringsregime versoberd is en ontslagbescherming ook ter discussie staat. In de markt wordt deze onzekerheid afgekocht met een hogere beloning maar daarvoor ontbreekt het in het onderwijs aan de benodigde budgetten.

De (verborgen) getalenteerde studenten van de lerarenopleiding die in de jaren zestig en zeventig in het onderwijs gingen werken, gaan op korte termijn met pensioen. Zowel het aantal als de kwaliteit van de nieuwe instromers schiet nu tekort om al deze vacatures op een goede manier in te vullen. Het is ten slotte niet ondenkbaar dat koopkrachtige groepen bij een afnemende kwaliteit het publieke stelsel van onderwijs de rug toe zullen keren en hun zonen en dochters naar privé-scholen zullen sturen. Vermoedelijk volgt dan een deel van het docentencorps deze beweging omdat ze daarvoor een aantrekkelijker publiek mogen optreden.

Er is sprake van een belangrijke bestuurlijk dilemma: de overheid heeft gekozen voor een sturing-op-afstand maar wordt voortdurend aangesproken op het tekortschieten van het beleid om voor voldoende leraren te zorgen. De maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van onderwijs zijn hooggespannen en dien ten gevolge volgen politici met argusogen wat er in de sector gebeurt en is er een grote neiging om zich er steeds weer mee te bemoeien. Tegelijkertijd hebben al die interventies het speelveld dusdanig beïnvloed dat de sector amper meer gezien wordt als een aantrekkelijke werkgever. In een politieke context overheerst de waan van de dag. De deregulering heeft er bovendien voor gezorgd dat allerlei min of meer nieuwe partijen zich nu bezighouden met initiatieven om het lerarentekort terug te dringen. Ze dansen allemaal een eigen dansje, maar van enige choreografie is amper sprake. Er is sprake van een grote

bestuurlijke drukte rondom scholen die op zich vermoedelijk al zorgt voor een geringe effectiviteit. Het beleidsonderzoek ondersteunt onvoldoende de gewenste effectiviteit van beleidsimpulsen. Het is te versnipperd en er is te weinig sprake van kennisopbouw en theorievorming.

Het lukt beleidsmakers bovendien niet om maatregelen te treffen waarvan de vruchten pas enkele kabinetsperioden later geplukt kunnen worden. Ingrijpende aanpassingen in bijvoorbeeld het opleidingsstelsel voor leraren of in de organisatie van het werk in het onderwijs hebben pas hun uitwerking over 5 of 7 jaren en zullen zeker in het begin tot weerstanden en extra kosten leiden. Het vergt dan weinig vertoonde politieke moed om door te zetten en de opvolgers van twee kabinetten later hier de vruchten van te laten plukken.

Tot op zekere hoogte hebben scholen met hetzelfde verschijnsel te maken. Uit onderzoek komen indicaties naar voren dat scholen te lang wachten met het treffen van afdoende maatregelen en bovendien vaak weinig inventief zijn. Hierin zit een belangrijk knelpunt. Scholen missen nu vaak de middelen om te anticiperen op veranderingen en wachten tot het laatste moment met het nemen van meer ingrijpende maatregelen. Deels komt dit doordat scholen in hun bekostiging weinig ruimte hebben om te investeren in echte vernieuwingen en bijvoorbeeld, vooruitlopend op het vertrek van ervaren krachten, alvast nieuw personeel aan te nemen of functies anders in te richten. Beschikbare middelen (menskracht en geld) worden vooral ingezet voor het dagelijkse overleven.

Mogelijk een veel groter bezwaar ligt in de beperkte kennis van de beslissers in scholen over hoe het anders zou kunnen. Ingrijpende wijzigingen in het primaire proces (alternatieve organisatie van leerplannen, substantiële toepassing van ICT, inschakelen van een veel breder palet aan professionals) wordt in het onderwijs nog niet echt als een optie gezien. De tot nu toe voorgestelde interventies borduren te veel door op bestaande patronen.

De aandacht voor de ontwikkeling van een meer ondernemende, innovatieve en visionaire wijze van het managen van scholen is van recente datum en wordt vaak binnen de organisatie maar matig geapprecieerd. Door deze combinatie van een gebrek aan middelen en gebrek aan visie dreigt er een stilstand in de organisatie-ontwikkeling op te treden waardoor structurele oplossingen voor tekorten aan leraren nog maar weinig gezocht en gevonden worden.

De hiervoor genoemde verschijnselen leiden er in hun onderlinge samenhang toe dat de onderwijssector eigenlijk amper toe komt aan het structureel aanpakken van de tekorten aan leraren. Gelet op de voortdurend krupper wordende arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden is dit een weinig aantrekkelijk toekomstbeeld. Een uitweg dient naar mijn mening gezocht te worden in het versterken van het innovatieve en lerende gehalte van onderwijs. De inzet zou hierbij drieledig moeten zijn. Ten eerste moet een dergelijk herontwerp gericht zijn op het verhogen van de kwaliteit van het werken in de onderwijssector. Dit zou dan de interesse van mensen kunnen wekken die willen *werken aan de grenzen van het leren*. Het kan niet anders dan dat dit ook een ingrijpende herpositionering van het onderwijsonderzoek en de ondersteuning met zich meebrengt. Scholen en kennisinstellingen zullen samen op moeten trekken bij het herontwerp van werkprocessen in het onderwijs.

Ten tweede zou de arbeidsproductiviteit van de sector verhoogt moeten worden. Hierdoor wordt op termijn de vraag naar hoog opgeleide professionals relatief geringer. Ook wordt de sector voor de werving van personeel dan minder afhankelijk van slechts één bepaald soort hoger onderwijs (i.c. de lerarenopleidingen). Er ontstaat dan ook meer uitwisseling met andere sectoren in de arbeidsmarkt hetgeen zowel de kwaliteit van het onderwijs als de kwaliteit van het werken in het onderwijs ten goede komt. Tot slot zal ook de betaalbaarheid van goed onderwijs met een stijging van de arbeidsproductiviteit beter gewaarborgd worden.

Ten derde moeten genoemde innovaties gebruikt worden om het maatschappelijke en politieke draagvlak van het onderwijs te versterken. Een sector die zelf immers weinig innovatie-vermogen laat zien, zal amper serieus worden genomen in een kenniseconomie waar een leven lang leren het parool is. Grote en kleine successen moeten zichtbaar gemaakt worden. Als onderwijs zichzelf op de kaart weet te zetten als de centrale actor in de verder ontwikkeling van de kenniseconomie en van een leven lang leren, zal dit een belangrijke bijdrage leveren aan het imago van het onderwijs en meer in het bijzonder van de status van het werken in deze sector.

11 Over en uit: een dankwoord tot slot

Aan het einde van deze oratie passen nog enkele dankwoorden. Om te beginnen dank ik het College van Bestuur van de Open Universiteit Nederland voor het instellen van de leerstoel die ik bezet en het in mij gestelde vertrouwen. U kunt er van uitgaan dat ik vanuit deze leerstoel een bijdrage zal proberen te leveren aan de profilering van de OUNL en meer in het bijzonder van het Ruud de Moor Centrum in het veld van de onderwijsarbeidsmarkt.

Ik dank ook mijn collega's binnen het Ruud de Moor Centrum voor de wijze waarop ze deze buitenstaander welkom geheten hebben, dat voelde vanaf dag één goed aan. Daarmee is een belangrijke voorwaarde geschapen om met elkaar een succes te maken van de nieuwe taak die de OUNL gekregen heeft. Ik zie uit naar de samenwerking met vele andere collega's zowel binnen de OUNL als daarbuiten.

Beste ex-collega's van het IVA Tilburg: Ik ben nog maar kort weg bij jullie en veel van wat ik hier gezegd heb, komt jullie als het goed is bekend voor. Tien jaar lang vormden jullie een inspirerende omgeving om mijn inzichten over de werking van de onderwijsarbeidsmarkt aan te scherpen.

Beste collega's en studenten van de TIAS Businessschool: De opleiding voor strategisch onderwijsmanagement biedt me veel inspiratie voor het denken over de centrale rol van de school als opleidende organisatie en de hoge eisen die dit aan het management stelt. Ik prijs me gelukkig een forum te hebben waarin ik het debat over wat kan en wat niet kan in een levensechte omgeving kan voeren

Tot slot nog enkele meer persoonlijke woorden van dank:

Waarde Stijnen, beste Sjef: samen staan we voor een niet zo heel eenvoudige opgave om modellen en methoden te ontwikkelen voor het op afstand opleiden van leraren. Het was de afgelopen maanden een genoegen om te constateren dat niet alleen onze kennis en ervaring complementair is. Ik verheug me op de samenwerking de komende jaren.

Waarde Geurts, beste Jac: De gevoeligheid voor beleidsprocessen en de rol die wetenschap daarin kan spelen, behoort tot een van onze favoriete gespreksonderwerpen. We moesten dat voorlopig zo maar houden en dit gesprek voortzetten, al dan niet in het bijzijn van onze partners.

Waarde Dronkers, beste Jaap: van beginnende leraren is bekend dat ze werken met het beeld van hun favoriete leraar van de middelbare school op het netvlies. Ik weet niet of dit voor beginnende hoogleraren ook onderzocht is, maar voor mij gaat dit in ieder geval op. Jij inspireerde me tot de keuze voor de onderwijssociologie en begeleidde mijn proefschrift. Tegelijkertijd groeide er een dierbare vriendschap met jou en met Tonny. Van deze combinatie van vakbroederschap en vriendschap hoop ik nog vele jaren te mogen genieten.

Waarde Anke, liefste Vroom: Op de niet altijd even gebaande paden van het leven kan ik me geen betere reisgenoot voorstellen dan jij. We reisden samen naar het punt waar ik nu sta en ik hoop dat deze reis nog lang zo door mag gaan. Dank je voor wat je voor me betekent.

Ik heb gezegd

Literatuur

- Adviesraad voor wetenschaps- en technologiebeleid/Commissie van Overleg Sectorraden (2002). *Schoolagenda 2010*. Den Haag (AWT/COS).
- Adviesraad voor wetenschaps- en technologiebeleid (2003). *Onderzoek in onderwijs*. Den Haag (AWT).
- Alessie, R., D. van Dongen, J. Helderma, M. Pradhan, H. Senders, L. Spruit, H. Vermeulen en B. Werker (1992). *Arbeidsmarkttraming van leraren primair en voortgezet onderwijs. Deel I en deel II* Tilburg (IVA).
- Ashenfelter, O., C. Harmon en H. Oosterbeek (1999). 'A review of the estimates of the schooling/earnings relationship, with tests for publication bias. In *Labour Economics* vol. 6, no. 4 pp. 453-470.
- Berg, R. v. d. en R. Vandenberghe (1999). *Succesvol leidinggeven aan onderwijsinnovaties*. Alphen a.d. Rijn (Samsom).
- Berkhout, P., M. Zijl en B. Van Praag (1998). *De leraar op de drempel van het millennium* Amsterdam (SEO-UvA).
- Borghans, L. (1993). *Educational Choice and Labour Market Information*. Maastricht (ROA).
- Borghans, L. en A. de Grip (2000). *The Overeducated Worker?* Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA (Edward Elgar).
- Bronneman-Helmers, M. (1999). *Scholen onder druk* Den Haag (SCP)
- Centraal bureau voor de Statistiek (1992). *Het onderwijs vanaf 1950*. Voorburg/Heerlen (CBS).
- Centraal bureau voor de Statistiek (2002). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2002*. Voorburg/Heerlen (CBS).
- Centraal Planbureau (2002). *De pijlers onder de kenniseconomie* Den Haag (CPB).
- Commissie Toekomst Leraarschap (1993). *Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap*. Den Haag (SDU-DOP).
- Dagevos, J. (2002). 'Arbeid in de quartaire sector' in: Sociaal en Cultureel Planbureau. *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire Sector*. Den Haag (SCP).
- Delhooven, P. (1998). *De gekantelde school. Organisatie van zelfgestuurd onderwijs*. Groningen (Wolters-Noordhoff).
- Duindam, S. (z.j.). *The economics and management of innovation in education* Heerlen (Open Universiteit).
- Dunn, W. (1994-2). *Public Policy Analysis*. Upper Saddle River NJ, USA (Prentice Hall).
- Fontein, P., R. Alessie, M. Vermeulen, D. van Dongen, J. Helderma (1993) *Arbeidsmarkttramingen voor leraren in het primair onderwijs* Tilburg (IVA).
- Fontein P., R. van der Kooy en M. Vermeulen (1997). 'De onderwijzersopleiding in verband met de behoefte aan leerkrachten, of: hoe er in ruim 60 jaar niet zo erg veel veranderde' in P. Ester, J. Geurts en M. Vermeulen, *De makers van de toekomst. Over nut en noodzaak van toekomstverkenningen voor beleids-onderzoek*. Tilburg (Tilburg University Press).
- Ester, P. en H. Vinken (2001). *Een dubbel vooruitzicht. Doembeelden en droombeelden over arbeid, zorg en vrije tijd in de 21ste eeuw*. Bussum (Coutinho).
- Fontein, P., J. Nelissen en K. de Vos (2002). *Model Microsimulatie Primair en Voortgezet onderwijs* Den Haag (SDU).

- Gibbons, M., C. Limoges, H. Nowotny, S. Schwartzman, P. Scott, M. Trow (1994). *The new production of knowledge*. London (Sage).
- Glebbeeck, A. en H. de Vos (2000). 'Heeft de sociologie een toekomst? Over de hardnekkige onvolledigheid van de sociologische beroepsopvatting.' In *Mens en Maatschappij* jrg. 75, no. 4 pp. 277-297.
- Grip, A. de (2000). *Van tweedekans onderwijs naar een leven lang leren*. Maastricht (ROA).
- Groenveld, S. en B. Jetten (2001). 'Werken op niveau. Over overscholing en onderbenutting van kennis.' In: *Mens en Maatschappij* jrg. 76, nr.3 pg. 240-258.
- Groenewegen, J. (1999). 'Joseph Schumpeter' in: *Kritisch Denkers Lexicon*. Alphen a.d. Rijn (Samsom).
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2003). *Investeren en terugverdienen. Kosten en baten van onderwijs-investeringen*. Den Haag (SBO).
- Hoogeveen, K. en W. Portegeijs (1995). *Juf en moeder: vrouwelijke leerkrachten in het basisonderwijs over moederschap en beroep* Zutphen (Hameland Pers).
- Hoof, J. van en J. Dronkers (1980). *Onderwijs en arbeidsmarkt* Deventer (v. Lochum Slaterus).
- Heijden, K. van der (1996). *Scenarios: The art of strategic conversation* Chichester, UK, New York (Wiley).
- Heijke, H. (eds.1994). *Forecasting the labour market by occupation and education*. Boston/Dordrecht/London (Kluwer)
- Inspectie van het Onderwijs (2002). *Evaluatie van het zij-instroom traject in het voortgezet onderwijs*. Utrecht (Inspectie van het Onderwijs).
- Jong, U. de, M. van Leeuwen en I. Overtoom (1998). *In opleiding voor het beroep van leraar* Amsterdam (SCO Kohnstamm Instituut/SEO).
- Jong, M.-J., J. van de Kamp (2000). *Wie staat er voor de klas?* Leuven, Apeldoorn (Garant).
- Kleijer, H. en G. Vrieze (red., 2000). *Onderwijzen als roeping. Het beroep van leraar ter discussie*. Leuven, Apeldoorn (Garant).
- Knippenberg, H. en W. van der Ham (1993). *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en wetenschappen, 1918-1993* Assen (Van Gorcum).
- Köbben, A. en H. Tromp (1999). *De onwelkome boodschap. Of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*. Amsterdam (Mets).
- Kools, Q., I. Hoogenberg en L.Sontag (2002). *Invallen voor uitval*. Tilburg (IVA).
- Leune, H. (2001). *Onderwijs in verandering. Reflecties op een dynamische sector* Groningen (Wolters Noordhoff).
- Lortie, D. (1975). *Schoolteacher. A Sociological Study* Chicago (University of Chicago Press).
- Lubberman, J. en T. Klein (2002). *Zij-instroom in het beroep*. Leiden (Research voor Beleid).
- Meesters, M. en A. Oudejans (red., 1997). *Leraren in beweging*. Den Haag (SDU).
- Meesters, M. en A.Oudejans (1999) *Een mooi vak maar een moeilijk vak* Haarlem (BMO).
- Meesters, M. (2003). *Attracting, developing and retaining effective teachers. OECD Country background report for the Netherlands*. Haarlem (BMO).
- Miller, D. (1996). 'Demographics and spending for public education: a test of interest groups influence' in: *Economics of Education Review* vol. 125. no.2 pp. 175-185.

- Ministerie van OCenW (2002). Referentieramingen 2002. Zoetermeer (www.minocw.nl) McKevitt, D. (1998). *Managing Core Public Services*. Oxford UK (Blackwell Publ.).
- OECD (2002). Educational Policy Analysis 2002. Parijs (OECD).
- Mee, G. van der (2003). 'Recessie veroorzaakt stormloop op onderwijs'. In: Het Onderwijsblad, jrg. 2003, nr.10 pg. 16-22.
- Noorderhaven, N. (1995). *Strategic Decision Making* Workinham UK etc. (Addison-Wesley).
- Oenen, S. van, S. Karsten (1991). *Onderwijzen een onmogelijk beroep*. Groningen (Wolters-Noordhoff).
- Onderwijsraad (2002). *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig*. Den Haag (Onderwijsraad, werkdocument).
- Onderwijsraad (2003). *Kennis van Onderwijs*. Den Haag (Onderwijsraad).
- Oosterbeek, H. (2001). *Voortschrijdend inzicht*. Amsterdam (UvA-oratie).
- Overlegcommissie verkenningen (1996). *Nederlands onderwijsonderzoek verkend 1996* Amsterdam (OCV).
- Ploeg, S. van der (1992). *The expansion of secondary and tertiary education in the Netherlands* Nijmegen (ITS-OOMO-reeks).
- Pranger, R., J. Vermaas en M. Vermeulen (2002). *Evaluatie lerarenbeleid. Omzien en vooruitkijken*. Tilburg (IVA).
- Psacharopoulos, G. (eds.1987). *Economics of Education. Research and Studies*. Oxford etc. (Pergamon Press).
- Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2001). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006*. Maastricht (ROA).
- Sectorbestuur onderwijsarbeidsmarkt (1999). *Jaarboek 1999. Onderwijsarbeidsmarkt in beeld*. Den Haag (SBO).
- Sectorbestuur onderwijsarbeidsmarkt (2003). *Jaarboek 2002. Onderwijsarbeidsmarkt in beeld*. Den Haag (SBO).
- Sikkens, R. (2000). *De mythe van de statusdaling* Leeuwarden (LDC).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*. Den Haag (SCP).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quataire sector*. Den Haag (SCP).
- Stijnen, P. en H. Münstermann (red.) (2002a). *Plan van aanpak Project Lerarenopleiding*. Heerlen (Open Universiteit Nederland).
- Stijnen, P. en H. Münstermann (red.) (2002b). *Startnotitie bij plan van aanpak Project Lerarenopleiding*. Heerlen (Open Universiteit Nederland).
- Stijnen, P. (2003). *'Leraar worden: under construction?'* Heerlen (Open Universiteit Nederland, oratie).
- Vaatstra, H. en T. Huijgen (2002). *Na(ar) de lerarenopleiding* Den Haag (SDU).
- Vermeulen, M. (1997). *Demographic changes and educational expenses*. Tilburg (IVA).
- Vermeulen, M., R. Vink, K. de Vos (2000). *Arbeidsmarkttramingen primair onderwijs 2000-2011* Den Haag (SDU).
- Vermeulen, M., J. Vermaas en R. Pranger (2002). *Nieuwe impulsen voor onderwijsarbeidsmarktbeleid* Tilburg (IVA).

- Vermeulen, M. (1996,red.). *De jaren tellen, een onderzoek naar de achtergronden van de wachtgeldproblematiek in het onderwijs* Den Haag (SDU).
- Vermeulen, M., R. Vink en K. de Vos (2000). *Arbeidsmarkttramingen primair onderwijs 2000-2011* Den Haag (SDU).
- Vermeulen, M. (2002,red.). *Onderzoek onderzocht. Een meta-analyse van het onderwijsarbeidsmarkt-onderzoek van het ministerie van OCenW*. Tilburg (IVA).
- Vermeulen, M. (2003). *Toolbox de toekomst. Een werkboek voor het maken van toekomstverkenningen in de onderwijssector* Alphen a.d. Rijn (Kluwer, in druk).
- Walker, W. (2000). *Uncertainty. The Challenge for Policy Analysis in the 21st Century*. Delft (TU, oratie).
- Wartenbergh-Cras, F., G. Vrieze en N. van Kessel (2000). *Onderwijsmeter 2002*. Nijmegen (ITS).
- Waslander, S. (2003). *Boven het maaiveld. Beter zicht voor de socioloog* Groningen (Rijksuniversiteit, oratie).
- Webbink, D. (1999). *Student decisions and consequences*. Amsterdam (UvA-SEO, diss.)
- Wieringen, A. van (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland* Alphen a.d. Rijn (Samsom).
- Wilde, R. de (2000). *De voorspellers: een kritiek op de toekomstindustrie* Amsterdam (Uitg. De Balie).
- Wolbers, M. (2002) *Job mismatches and their labour market effects among school-leavers in Europe*. Maastricht (ROA).

Noten

- ¹ Genoemd naar de onderwijssocioloog Ruud de Moor die een van de grondleggers van de Open Universiteit was.
- ² Dit blijkt uit een analyse van een aantal zelf-evaluatierapporten die PABO's maakten ter voorbereiding van de visitatie van deze sector in 2002.
- ³ Mogelijk komt er onder druk van de teruglopende conjunctuur weer wat meer aanbod. De vraag is echter hoe geschikt deze 'spijtoptanten' zijn om weer in het onderwijs te gaan werken en of ze bij een herstellende conjunctuur ook niet weer snel de sector zullen verlaten.
- ⁴ In dit percentage zijn zwangerschaps- en bevallingsverlof niet meegerekend.
- ⁵ Deze maatregel werd vooral genomen om onderwijskundige winst te boeken in de onderbouw van het basisonderwijs. Tegelijkertijd werd er op gewezen dat het werken in het basisonderwijs (ook) hierdoor aantrekkelijker wordt.
- ⁶ Zo kopte het Onderwijsblad in mei 2003 'Recensie veroorzaakt stormloop op onderwijs' (Van der Mee, 2003).
- ⁷ Het aandeel vrouwen steeg tot boven de 50% in het wetenschappelijk onderwijs en zit nog net iets onder de 50% in het HBO. De stijging van dit aandeel was het sterkst in het wetenschappelijk onderwijs in de zeventiger en tachtiger jaren. In het HBO is er sprake van een veel geleidelijkere ontwikkeling. De stijging lijkt zich ook voort te zetten in de na het jaar 2000. Hiermee zouden vrouwen een duidelijke meerderheid gaan vormen in hogescholen en universiteiten. (CBS, 1992 en Ministerie van OCenW, 2002).
- ⁸ Volgens critici dereguleerde de overheid vooral bezuinigingsbeleid en was er eerder sprake van een wegrennende overheid dan van een terugtrekkende overheid.
- ⁹ Niet in inhoudelijke zin. Die vrijheid wordt eerder kleiner door intensivering van overheidsbemoediging bij standaard eindtermen e.d.
- ¹⁰ Uitzondering hierop vormen de leraren werkzaam aan openbare scholen. Zij zijn wel in dienst van gemeentebesturen. Overigens is er een duidelijke tendens waarneembaar om dergelijke scholen onder een eigen min of meer zelfstandig bestuursorgaan te plaatsen.
- ¹¹ Fortuyn was overigens zeker geen voorstander van meer investeringen in het onderwijs: hij vond dat het allemaal simpeler moest en dan ook minder geld hoefde te kosten.
- ¹² Het bekendste voorbeeld is het OMO-schoolbestuur in Brabant.
- ¹³ Leerlingen in het voortgezet onderwijs maken in het voor-eindexamen jaar een keuze voor vakkenpakketten en kiezen op grond daarvan voor een vervolgstudie die vaak minstens 4 jaar duurt.
- ¹⁴ Het is niet voor niets dat toekomstvoorspellers in de hele geschiedenis gependeld hebben tussen een vergoddelijkt en een verguisd bestaan. Voor een boeiende hedendaagse schets zie De Wilde, 2000.
- ¹⁵ Shell, referentie De Geus
- ¹⁶ Het feit dat de overheidsfinanciering nog steeds op zgn. kasbasis plaats vindt versterkt dit proces nog. Investerings die de overheid doet moet in de begroting gedekt worden in het jaar dat ze uitgegeven worden. Anders dan bedrijven kan de overheid investeringen dus niet over meerdere jaren afschrijven. Dit speelt overigens vooral bij investeringen in 'hardware' en veel minder in mensen. Het betekent wel dat bijvoorbeeld exploitatieproblemen waarmee lerarenopleidingen kunnen kampen als gevolg van te geringe aantallen studenten of juist een versnelde groei niet goed opgelost kunnen worden.

¹⁷ Door deelnemers aan deze discussie (o.a. tijdens een bijeenkomst bij de universiteit van Amsterdam naar aanleiding van het artikel van Glebbeek en De Vos is er overigens wel op gewezen dat dit o.a. het gevolg was van de sterke gepolitiseerde beoefening van de sociale wetenschappen in de jaren zestig en zeventig. Dit leidde tot zoveel scholenstrijd dat het verlamdend werkte. Als reactie hierop zijn sociologen 'gevlucht' in een empiristisch, natuurwetenschappelijke benadering van de sociologie.

Colofon

Open Universiteit Nederland
Ruud de Moor Centrum voor professionalisering van onderwijsgeevenden
Juni 2003

Open Universiteit Nederland
Bezoekadres
Valkenburgerweg 177
6419 AT Heerlen
telefoon 045 - 576 22 22
Postadres
Postbus 2960
6401 DL Heerlen

Tekst
© M. Vermeulen

Oplage
1000 exemplaren

Drukwerk
Van Hooren drukkerij en repro bv, Heerlen

Meer informatie over de Open Universiteit Nederland vindt u op www.ou.nl