Schoolleidersregister PO

Sterk staaltje schoolleiderschap

Ontwikkelingen en spanningsvelden in 2022

Deze rapportage is een co-productie van de monitorgroep. De monitorgroep bestaat uit schoolleiders en onderzoekers.

Monitorgroep: Douwe Bilder, Argo van den Bogert, Han Boone, Marja Creemers , Marjo Dethmers, Wouter Groot, René Jansen, Carmen Kortekaas, Mariëtte ten Oever, Hettie Sipman, Caroline Scheeren, Peter Sleegers, Peter Sloot, Boudewijn van Stuijvenberg, Erik Thoonen (penvoerder), Chris van der Velde, Nancy Verbeten

Schoolleidersregister PO
7 juni 2023

Inleiding

Schoolleiders zijn van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs en de schoolontwikkeling. Zij spelen een belangrijke rol bij het bevorderen van kennis, kunde en motivatie van leraren. Daarnaast leveren schoolleiders een bijdrage door mogelijkheden (tijd en middelen) en ruimte (autonomie) voor leraren te creëren om goed onderwijs te (kunnen) verzorgen. Op deze manier dragen schoolleiders, samen met leraren, bij aan de ontwikkeling en het leren van hun leerlingen. Kortom: schoolleiders doen ertoe!

Goed schoolleiderschap vraagt om onderhoud en investering. Dat betekent niet alleen dat de individuele schoolleider investeert in de eigen professionele ontwikkeling. Ook is het van belang dat de beroepsgroep over professionele standaarden beschikt die bijdragen aan de ontwikkeling en erkenning van de beroepsgroep. Schoolleiders in het PO beschikken over een beroepstandaard. Deze beroepsstandaard maakt samen met de professionaliseringsthema's en de maatschappelijke en technologische veranderingen deel uit van de kennisbasis van schoolleiders. Om deze kennisbasis actueel te houden, worden de ontwikkelingen rondom schoolleiderschap jaarlijks gemonitord door het Schoolleidersregister Primair Onderwijs. Dat gebeurt onder andere door globaal bij te houden wat er gepubliceerd wordt over schoolleiderschap in de media, adviesrapporten, beleidsdocumenten en wetenschappelijke- en vakpublicaties.

Deze notitie beschrijft de belangrijkste bevindingen van de monitoring van de ontwikkelingen in de periode van januari 2022 tot en met december 2022. Hiertoe schetsen we eerst kort op welke wijze de monitoring heeft plaatsgevonden. Daarna staan we stil bij de ontwikkelingen die zich in het jaar 2022 voordeden en die van belang zijn voor schoolleiders, bijvoorbeeld omdat het impact heeft of kan hebben op hun werk. Vervolgens sluiten we aan bij de spanningsvelden die we vorig jaar hebben geduid: in welke mate herkennen we deze spanningsvelden ook in 2022 in de monitoring? Hiervoor geven we eerst aan wat wij verstaan onder spanningsvelden om daarna te beschrijven hoe we deze spanningsvelden herkennen in de publicaties uit 2022.

Werkwijze

Voor de monitoring van trends en ontwikkelingen gingen we uit van twee hoofdvragen:

- Welke ontwikkelingen, die van invloed zijn op het werk van schoolleiders, kunnen we identificeren in relevantie publicaties uit 2022?
- Zijn de voor 2021 geïdentificeerde spanningsvelden herkenbaar in de ontwikkelingen die voortkomen uit relevantie publicaties uit 2022? Waar dit niet het geval is, welke andere spanningsvelden kunnen we identificeren?

Documentenanalyse
Voor beantwoording van de eerste vraag hebben wij om te beginnen adviesrapporten, onderzoeksverslagen, Kamerbrieven en publicaties in vakbladen geanalyseerd. In aanvulling hierop hebben we het archief van meerdere dagbladen geraadpleegd. Voor de documentenanalyse maakten wij gebruik van de methode 'grounded theory' en het kwalitatieve data-analyse programma MaxQDA. Kenmerkend voor de 'grounded theory' is dat het de diepgang en informatiedichtheid van een kwalitatieve analyse combineert met de kwantitatieve benadering van logisch en systematisch analyseren. De idee is om op deze manier te komen tot een theorie die direct gebaseerd is op de onderliggende data. Dat gebeurt door in eerste instantie tekstfragmenten te coderen en dan aan de hand van de codes na te gaan of vooronderstelingen kloppen. Om vervolgens te komen tot een theorie, is de onderzoeker in tweede instantie nagegaan of, aan de hand van memo's, uit de tekstfragmenten categorieën opgemaakt kunnen worden (Charmaz, 2000; Dey, 1999; Glaser & Strauss, 1967; Keddy, Sims, & Stern, 1996; Robrecht, 1995).

In lijn met de methode van 'grounded theory' hebben wij eerst in de verschillende documenten tekstfragmenten gecodeerd op grond van de tekstinhoud. Voorbeelden van codes zijn: basisvaardigheden, leesniveau, rekenniveau, toezicht, welbevinden, enz. Aan de hand van deze codes zijn globaal de actuele ontwikkelingen geïdentificeerd die van invloed zijn op het werk van schoolleiders. Daarna hebben wij met memo's nadere betekenis gegeven aan de woorden en zinnen binnen tekstfragmenten. Daarmee konden we de waarde of impact van de ontwikkelingen duiden en ze plaatsen binnen de context van spanningsvelden.

Spanningsvelden
Spanningsvelden verwijzen naar de verschillende, tegenstrijdige waarden en opvattingen over de gewenste inrichting en vormgeving van het onderwijs en de ruimte die hiertussen bestaat. Schoolleiders moeten laveren tussen deze tegenstrijdige waarden en opvattingen die gelijktijdig aan de orde zijn. Binnen deze ruimte moeten schoolleiders, samen met hun team, hun visie op goed onderwijs bepalen.

Om spanningsvelden te kunnen identificeren hebben we niet alleen gebruik gemaakt van de documentenanalyse, maar voerden ook de hierboven aangehaalde reflectiegesprekken en spraken met schoolleiders over de in 2021 geïdentificeerde spanningsvelden. Op deze manier konden we zowel nagaan of de voor 2021 geïdentificeerde spanningsvelden immer valide zijn, waar mogelijk bijstelling ervan nodig is en welke nieuwe spanningsvelden te herkennen zijn.

Actuele ontwikkelingen

Documentenanalyse
Bestudering van de documenten laat middels codering zien dat in 2022 over een groot aantal onderwerpen is geschreven. Het gaat hierbij zowel om onderwerpen waarover een enkele keer werd geschreven als onderwerpen die zeer geregeld terugkwamen. Onderwerpen waar slechts een enkele keer over werd geschreven, betroffen onder meer:

- de vrijwillige ouderbijdrage;
- krimp in termen van dalend aantal leerlingen;
- flexibilisering van en samenwerking tussen lerarenopleidingen;
- digitale geletterdheid;
- inrichting van het onderwijs voor hoogbegaafde leerlingen;
- ventilatie van schoolgebouwen;
- huisvesting voor bewegingsonderwijs.

In deze beschrijving beperken we ons tot onderwerpen waarover in 2022 het meest werd geschreven en die van invloed zijn, of gaan zijn, op het werk van schoolleiders in het primair onderwijs.

Lerarentekort

In 2022 is veel geschreven over het lerarentekort. Hoewel dit vorig jaar ook het geval was, zien we een aantal verschillen. In 2021 ging de aandacht uit naar de signalering van het lerarentekort. Zichtbaar werd dat het lerarentekort zich niet enkel meer voordeed in de grote steden, maar ook daarbuiten een merkbaarder vraagstuk werd. Daarnaast werd weliswaar het lerarentekort onderkend en de mogelijke gevolgen dat dit (op termijn) zou kunnen opleveren, maar was de urgentie van de boodschap minder prangend, mogelijk ook als gevolg van de aandacht die uitging naar de coronapandemie en de werkdruk die dit opleverde voor het onderwijspersoneel.

Context
De documentenanalyse laat zien dat in 2022 het lerarentekort, veel meer dan in 2021, wordt gezien als maatschappelijk vraagstuk met gevolgen voor de onderwijskwaliteit en dientengevolge het leren van leerlingen. Het laat het toegenomen urgentiebesef zien, zowel bij de politiek, beleidsmakers, inspectie als het onderwijsveld. Hier speelt mee dat men niet verwacht dat het lerarentekort op korte termijn vanuit zichzelf zal oplossen. Trendrapportages over de arbeidsmarkt bevestigen dit beeld: er was in 2022 naar schatting een lerarentekort van 9.700 fte tegenover 9.100 fte in 2021 (Ministerie van OCW, 2022a). Hiervan is 6.200 fte het voor openstaande en verborgen vacatures voor reguliere lerarenbanen en 3.500 fte voor langdurige vervanging. Zonder veranderingen in de omstandigheden kent het basisonderwijs in de komende jaren landelijk een geringer tekort. Dit komt door de verwachte aantrekkingskracht van een hoger salaris dan voorheen en door veranderingen in het gedrag door leraren (o.a. minder vaak een lager aantal uur per week gaan werken). Op de wat langere termijn wordt weer een stijging van de tekorten verwacht. Dit komt met name doordat het aantal leerlingen, dat de afgelopen jaren afnam, weer gaat groeien.

In zowel beleidsdocumenten als beleidsonderzoek worden ook uitspraken gedaan over mogelijke verklaringen voor het lerarentekort. Verklaringen die aangedragen worden, zijn onder andere (Van de Bunt Adviseurs, 2022):

- de nationale én internationale krapte op de arbeidsmarkt, mede als gevolg van het coronasteunbeleid gericht op behoud werkgelegenheid;
- de ‘loonkloof’ tussen leraren in het PO en leraren in het VO;
- het hoge aandeel deeltijdwerkers in het basisonderwijs;
- het weinig positieve imago van het beroep leraar, en;
- te weinig instroom en een te hoge uitstroom (o.a. door het voortijdig verlaten van het onderwijs).

Wat ook een rol kan spelen bij het lerarentekort is dat in de publieke sector de productiviteit de laatste jaren niet meer stijgt. Het betekent dat met hetzelfde werknemers minder werk wordt verzet. Dat geldt ook voor het onderwijs (Blank en Van Heezik, 2019). Zo daalde in de periode 1980-2016 de arbeidsproductiviteit in het primair onderwijs met gemiddeld 1,1 procent. Deze daling in arbeidsproductiviteit doet zich voor sinds de jaren ’90 van de vorige eeuw. Bovendien is sinds begin deze eeuw sprake van dalende lees- en rekenprestaties van de leerlingen in het funderend onderwijs. Opvallend genoeg zijn de uitgaven per leerling in deze periode gestegen. Met andere woorden, ondanks gestegen uitgaven laten zowel kwaliteit als productiviteit lieten een neerwaartse trend zien.

Beleid

Na de signalering en het ontstaan van urgentiebesef in 2021, blijkt uit de documentenanalyse dat in 2022 veel aandacht uitgaat naar maatregelen om het lerarentekort te verkleinen. Mede als gevolg van noodgrepen als een vierdaagse schoolweek, onbevoegde leraren voor de klas en het naar huis sturen van klassen, lijkt het urgentiebesef verder gegroeid.

Onder meer de Sociaal Economische Raad noemt een aantal mogelijkheden om, in algemene zin, de arbeidsmarktkrapte in maatschappelijke sectoren als het onderwijs, te verminderen (2022). Hierbij wordt gewezen op een actief, langjarig arbeidsmarktbeleid van overheid en sociale partners. De SER noemt daarbij een vijftal opties, namelijk: stimuleren dat mensen meer uren gaan werken, goed werkgeverschap en goed management, stijging van productiviteit door slimmer te werken, minder administratieve belasting en een langjarig perspectief in beleid en uitvoering. Ook meer focus in het onderwijsbeleid en het werk van leraren lijkt een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan het lerarentekort (zie ook Onderwijsraad, 2022).

Het Ministerie van OCW neemt in 2022 maatregelen om het lerarentekort tegen te gaan, zoals beschreven in de lerarenstrategie PO en VO en het werkplan ‘Samen voor het beste onderwijs’ (2022b). Enkele maatregelen zijn:

- Een niet-vrijblijvende regionale aanpak (de Regionale Aanpak Toekomst Onderwijsarbeidsmarkt (RATO)). De vorming van onderwijsregio’s moet bijdragen aan een vereenvoudiging van de huidige versnippering van regionale samenwerkingsvormen en bijbehorende aanpakken en financieringsstromen.
- Meer ruimte of flexibiliteit in de benutting van de onderwijstijd, zoals het inzetten van onbevoegde professionals.
- Herijking van het bevoegdhedenstelsel waaronder het eenvoudiger behalen van een tweede of dubbele bevoegdheid en herijking van de bekwaamheidseisen.
- Verplichting voor besturen een strategisch HRM-beleid te voeren.

Aangaande het derde aandachtspunt wordt impliciet gewezen op het anders organiseren van het onderwijs met de bedoeling om een vijfdaagse schoolweek overeind te houden. Hoe dat ‘anders organiseren’ eruit kan zien, blijft onbeantwoord anders dan dat ook andere professionals dan leraren hierin een rol kunnen spelen. Dat sluit aan bij de opvatting van de Onderwijsraad (2021) dat meer focus in het werk van leraren nodig is. De raad ziet daarvoor functiedifferentiatie als mogelijkheid: benutting van de expertise van ondersteunende professionals zoals onderwijsassistenten, vakleerkrachten en andere specialisten. De vrijgekomen tijd kunnen leraren dan besteden aan onderwijsontwikkeling.

Uit de documenten over het (aanpakken van het) lerarentekort komt ook een spanningsveld naar voren, namelijk hoe ervoor gezorgd wordt dat de onderwijskwaliteit niet lijdt onder de te treffen maatregelen. Letterlijk stelt men zich de vraag of we moeten vasthouden aan de kwaliteitseisen die aan leraren gesteld worden of dat we het eenvoudiger moeten maken om leraar te worden. Het verlagen van de kwaliteitseisen kan immers een averechts effect hebben op de kwaliteit van het onderwijs.

Basisvaardigheden

Context
In de afgelopen jaren is meermaals gesignaleerd dat de lees- en rekenvaardigheid van leerlingen in het funderend onderwijs een dalende trend laten zien. Nationale en internationale metingen van de taal-rekenvaardigheid wijzen hierop, zoals TIMMS, PIRLS, ICCS en Peil.Leesvaardigheid. Onder andere de OESO, de Inspectie van het Onderwijs en de Onderwijsraad hebben hierover eerder (meermaals) aan de bel getrokken. Ook in 2022 is dit het geval, in onder andere een adviesrapport van de Onderwijsraad ('Taal en rekenen in het vizier') en de Staat van het Onderwijs (2022a) en Peil.Leesvaardigheid van de Inspectie van het Onderwijs (2022b) en in vakbladen als Didactief en Basisschoolmanagement. De zorgen over de leesvaardigheid lijken nog iets groter dan die over de rekenvaardigheid.

Beleid
De documentenanalyse over 2022 laat daarnaast zien dat vanuit de politiek de urgentie groeit om de neerwaartse trend in de lees- en rekenvaardigheden te keren. De politiek ziet voor zichzelf daarbij een rol weggelegd hetgeen uitmondt in een 'masterplan basisvaardigheden' (Ministerie van OCW, 2022c). Bij dit masterplan gaat het niet alleen om taal en rekenen; ook burgerschap en digitale geletterdheid worden onder basisvaardigheden geschaard. Bij de inrichting voor het masterplan is aangesloten bij verklaringen vanuit het onderwijsveld voor achterblijvende basisvaardigheden dan wel het niet gekeerd zijn van de neerwaartse trend. Deze verklaringen wijzen op het lerarentekort, te weinig ruimte om na te denken over goed onderwijs, verschillende opvattingen over wat 'de basis' is voor verschillende groepen leerlingen en het lastig organiseren van bij- en nascholing. Maatregelen om de neerwaartse trend te keren, liggen dan ook mede in het verlengde van deze mogelijke verklaringen en betreffen onder meer:

- Meer tijd en ruimte voor de bij- en nascholing van leraren (kennis opdoen) en meer ontwikkeltijd (toepassen opgedane kennis);
- Inzet van wetenschappelijk bewezen effectieve leer- en ontwikkelmiddelen;
- Versterken van de samenwerking tussen basisscholen en hun partners zoals de peuterspeelzalen, bibliotheken, cultuursector, enz.
- Betere monitoring op scholen van de resultaten en effecten van ingezette interventies.

Om de maatregelen te effectueren zet het ministerie hulpteams in die scholen ondersteunen bij het opstellen en uitvoeren van plannen om de basisvaardigheden van de leerlingen te verbeteren. Daarnaast ontvangt een specifieke groep scholen op aanvraag additionele middelen voor het inzetten van effectief bewezen interventies en expertise.

Doelmatige besteding van middelen
Als het gaat om de financiële impuls laten de literatuur en berichten in de media zien dat er twijfels leven over een doelmatige verdeling en doelmatige inzet van middelen. De Tweede Kamer is kritisch over de verantwoording door schoolbesturen over alle extra middelen die het onderwijs ontvangt en het ontbreken van zicht op de effecten de extra middelen. De Algemene Rekenkamer (2022) geeft aan dat dit laatste niet na te gaan is, omdat de doelstellingen daarvoor onvoldoende duidelijk zijn. Voor scholen is niet altijd duidelijk op welke gronden de specifiek groep scholen additionele middelen ontvangt. Hierdoor wordt de betreffende subsidieregeling als 'casino-geld' gezien. Bovendien ziet men ook een spanningsveld met het lerarentekort: niet zozeer een tekort aan financiële middelen speelt een rol bij het versterken van de basisvaardigheden, maar het tekort aan (goede) leraren.

Referentieniveaus en curriculum

In aansluiting op de aandacht voor basisvaardigheden is nog een tweetal ontwikkelingen vermeldenswaardig, namelijk de herziening van het curriculum en de evaluatie van de referentieniveaus taal en rekenen. Een evaluatie van de referentieniveaus door Researchned, Expertisecentrum Nederlands en SLO (Van den Broek et al., 2022) wijst onder meer op inconsistenties tussen het referentiekader taal en referentiekader rekenen – zoals het S-niveau dat niet voor taal bestaat maar wel voor rekenen – en het ontbreken van actuele ontwikkelingen in de referentiekaders die wel al curriculumdocenten is te herkennen. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld bij taal om aandacht voor meertaligheid en digitalisering en bij rekenen om de rol van computers en wiskundig denken en redeneren. Om deze redenen adviseren de onderzoekers de inhoud van de referentiekaders te optimaliseren en actualiseren als ook spoedig te starten met de actualisatie van de kerndoelen. Dit laatste sluit aan bij de aandacht die er in politiek, wetenschap en werkveld is voor actualisatie van het curriculum. Zo adviseert de wetenschappelijke Curriculumcommissie (2022) om een systeem in te richten voor periodiek curriculumonderhoud. Een dergelijk systeem is nodig, om curriculaire ontwikkelingen te monitoren, bijstellingen te doen aan het curriculum en het bijgestelde curriculum te evalueren. Het moet ervoor zorgen dat eens in de tien jaar het curriculum van ieder leergebied of vak tegen het licht wordt gehouden.

De invoering van de referentieniveaus in 2010 beoogde mede een versterking van de taal- en rekenvaardigheden van de leerlingen in het basisonderwijs. We kunnen stellen dat die versterking niet of in onvoldoende mate heeft plaatsgevonden gezien de huidige zorgen over het niveau van de taal- en rekenvaardigheden van de leerlingen. Daarnaast wordt achterstallig curriculumonderhoud als kwalijk gezien voor de kwaliteit van het onderwijs (Curriculumcommissie, 2022). Een gebrek aan houvast of samenhang in het curriculum vertaalt zich doorgaans naar problemen in het onderwijs. Kwesties als gebrekkige samenhang en afnemende vaardigheden op het terrein van reken- en taalvaardigheden vinden hier deels hun oorsprong (Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C., 2017).

Evidence-informed werken

Voor het verbeteren van de basisvaardigheden wordt zowel in de vakliteratuur als beleidsdocumenten uit 2022 gewezen op evidence-informed werken. Het wil zeggen dat leraren en schoolleiders zich bij de keuze voor interventies om de basisvaardigheden te verbeteren, laten informeren door wat in de wetenschap bekend is over wat werkt (Didactief, 2022; Kader, 2022). Het betreft hier een nuanceverschil met evidence-based werken, waarbij scholen zich laten leiden door wetenschappelijk bewezen effectieve interventies. Het sluit aan bij de interventies die scholen kunnen kiezen wanneer zij met de additionele middelen van het ministerie van OCW willen werken aan verbetering van de basisvaardigheden. Ook bij het Nationaal Programma Onderwijs ging men uit van evidence-based en evidence-informed interventies: enkel deze maakten deel uit van de ‘menukaart’ waar scholen uit konden kiezen bij de besteding van de NPO-middelen. De aandacht voor evidence-informed werken sluit aan bij de ontwikkeling dat scholen op grond van een analyse van hun onderwijskwaliteit doelgericht werken aan verbetering ervan, ingebed in een professionele onderzoeks- en verbetercultuur. Uitkomsten van onderwijsonderzoek vinden daarbij steeds meer hun weg de school in.

Kansenongelijkheid

Context

Het thema kansenongelijkheid staat sinds 2016 weer hoog op de maatschappelijke en politieke agenda door een analyse van de Inspectie van het Onderwijs. Deze signaleerde in de Staat van het Onderwijs van 2016 dat kinderen van hoogopgeleide ouders meer kans hebben op een succesvolle schoolloopbaan dan leeftijdsgenoten met een gelijk cognitief niveau, maar lager opgeleide ouders. In 2020 constateerde het Centraal Planbureau in zijn onderzoek 'Ongelijkheid van het jonge kind' dat voordat kinderen naar de basisschool gaan er al meetbare en aanhoudende verschillen zijn in vaardigheden tussen verschillende sociaaleconomische groepen. Deze verschillen blijken niet te verdwijnen gedurende de basisschoolperiode. De COVID-19 pandemie maakte de verschillen in de thuissituaties van leerlingen en daaraan gekoppelde kansenongelijkheid extra zichtbaar. Zo zorgde het wegvallen van de eindtoets in 2020 ervoor dat leerlingen met een migratieachtergrond en/of ouders met een lagere opleiding of lager inkomen aantoonbaar minder kans hadden op een hoger schooladvies (Swart, Visser, Zumbuehl & Van den Berge, 2020). De discussie over kansengelijkheid blijft dan ook zeer actueel.

Ook in 2022 kwam het thema kansenongelijkheid geregeld terug in beleidsdocumenten en -rapporten en de media (o.a. Inspectie van het Onderwijs, 2022a; Ten Brummelhuis & Kruiter, 2022). Voor het basisonderwijs wordt het thema dan vooral gekoppeld aan de schooladvisering, verschillen in leergroei en het lerarentekort.

Schooladvisering

Waar het gaat om de schooladvisering is al langer bekend dat wanneer twee kinderen dezelfde intelligentie hebben of een vergelijkbare score op de eindtoets behalen, het kind met lager opgeleide ouders of ouders met een migratieachtergrond, een lager schooladvies krijgt dan het kind met hoger opgeleide ouders of zonder migratieachtergrond. Wanneer een kind een hogere score behaalt op de eindtoets dan het advies van de basisschool aangeeft, is er sprake van onderadvisering. In dat geval moet de school het advies heroverwegen. Heroverwegingen leiden vervolgens vaker tot een bijgesteld schooladvies bij kinderen met een niet-westerse migratieachtergrond én bij kinderen met ouders met een hogere sociaaleconomische status en/of een hoger inkomen. Hoe hoger de sociaaleconomische status en/of het inkomen van ouders, hoe hoger de kans op bijstelling van het schooladvies. Tegelijkertijd blijkt dat scholen steeds vaker het advies naar boven bijstellen.

Om de kansenongelijkheid in relatie tot de schooladvisering te verkleinen, wordt in de literatuur onder meer gewezen op het kansrijk adviseren. Dit in het verlengde van de oproep in 2020 door de toenmalige minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs om kansrijk te adviseren. De PO-raad is hier immer voorstander van en het sluit aan op de bevinding dat, net als bij het naar boven bijstellen van het schooladvies, leerlingen zich in de regel weten te handhaven in het voortgezet onderwijs. Ook aanpassingen in de advies- en aanmeldprocedure met ingang van het schooljaar 2023/2024 kunnen bijdragen aan het verkleinen van de kansenongelijkheid, zo is de idee. Zo moeten scholen in beginsel het advies naar boven bijstellen wanneer de uitslag van de (nieuwe) doorstroomtoets daartoe aanleiding geeft en komt er één centrale week waarin leerlingen zich aanmelden voor de middelbare school.

Verschillen in leergroei

Kansenongelijkheid wordt ook gerelateerd aan verschillen in leergroei (of leervertraging) in de beheersing van de basisvaardigheden sinds de COVID-19 crisis, zo laat de documentenanalyse zien. Het gaat er dan om dat kinderen verschillen in de mate waarin zij zijn gegroeid in de beheersing van de basisvaardigheden ten tijde van en na de schoolsluitingen vanwege COVID-19. Kinderen van hoog opgeleide ouders en uit gezinnen met een hoog inkomen blijken minder last te hebben gehad van de schoolsluitingen en het afstandsonderwijs dan kinderen met laag en gemiddeld opgeleide ouders en kinderen uit gezinnen met een laag of gemiddeld inkomen. Ook blijkt de eerste groep kinderen eventuele leerachterstanden sneller in te lopen dan de laatstgenoemde groepen kinderen, hoewel dit verschil ongeveer twee jaar na de schoolsluitingen lijkt te verdwijnen (Ministerie van OCW, 2022). In dit bestek wordt gewezen op de inzet van de zogeheten NPO-middelen: deze zijn er niet alleen om de leerachterstanden van alle leerlingen weg te werken, maar ook om de kansenongelijkheid te verkleinen (Ministerie van OCW, 2022). Om die reden kregen scholen met een hogere weging ook meer middelen toegekend.

Lerarentekort

Ten slotte wordt geschreven over kansenongelijkheid in relatie tot het lerarentekort. Het lijkt erop dat het lerarentekort de kansenongelijkheid vergroot. Scholen met een hogere weging – en dus een complexere leerlingenpopulatie – hebben te maken met een groter lerarentekort dan scholen met een lagere weging (Adriaens, Elshout & Elshout, 2022; Inspectie van het Onderwijs, 2022). Op scholen met een hogere weging staan vacatures langer open. Met name in de grote steden lijkt het erop dat jonge leraren, gegeven het aantal openstaande vacatures, eerder solliciteren op scholen met een lagere schoolweging. Het lerarentekort lijkt zo het bestrijden van kansenongelijkheid te belemmeren. Bovendien blijkt dat op scholen met een hogere schoolweging minder leraren met een masterdiploma werken dan op scholen met een lagere schoolweging. Dit wordt als zorgelijk beschouwd omdat zo leerlingen die het beste onderwijs nodig hebben, niet het onderwijs van de best opgeleide leraren krijgen. Vooral in de steden blijkt dit verschijnsel zich voor te doen, doordat leraren hier meer mogelijkheden – in aantal en aard van scholen als ook het aantal vacatures – hebben om hun eigen voorkeuren te volgen.

Internationale context

Eén van de leden van de Wetenschappelijke Raad van het Schoolleidersregister PO (prof. dr. H. Letiche) heeft de actuele ontwikkelingen in de Nederlandse context vergeleken met thema's waarover in de Amerikaanse literatuur wordt geschreven. Daartoe heeft hij als uitgangspunt de thema's genomen waarover het afgelopen jaar in de tijdschriften van de American Educational Research Association (AERA) het meest werd geschreven. Uit deze vergelijking blijkt een behoorlijke overlap tussen ontwikkelingen in de Nederlandse context en ontwikkelingen waarover in internationale literatuur is geschreven.

We bespreken enkele thema's:

Ook in de Amerikaanse literatuur wordt veel geschreven over **kansen(on)gelijkheid**. Daarbij speelt onder meer de financiële middelen die scholen krijgen en hoe daarbij rekening wordt gehouden met de leerlingenpopulatie, de economische ontwikkeling van de regio waar de school staat, het aandeel leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, enz. Ook de benodigde aandacht voor de taalontwikkeling van kinderen met een andere moeder- of thuistaal speelt een rol bij dit thema. In de Amerikaanse literatuur wordt dit, explicieter dan in de Nederlandse literatuur, gerelateerd aan de effecten van immigratie. Hamvraag is hoe scholen tegemoetkomen aan de onderwijsbehoeften van deze leerlingen.

Voor het onderwijs is het een **blijvende uitdaging om leerlingen te motiveren om te leren**, zo is ook te lezen in de Amerikaanse literatuur. Voor het basisonderwijs geldt dit met name voor leerlingen in de bovenbouw. De wereld buiten de school wordt steeds interessanter en leerlingen krijgen meer en meer interesse in andere zaken dan het schoolse leren. In dit verband wordt ook gewezen op het verbinden van het schoolse leren aan het leven van de leerlingen buiten schooltijd, de zogeheten 'ecologische pedagogiek'.

Zowel de PO-raad als de VO-raad merken regelmatig op dat additionele rijksmiddelen die scholen ontvangen te vaak een tijdelijk, eenmalig karakter kennen. Ook in de Amerikaanse literatuur komt dit thema terug. Scholen worden vaak geconfronteerd met **tijdelijk geld**, bijvoorbeeld vanwege veranderingen in het onderwijsbeleid van de overheid. Een financieringsvraagstuk dat in de Amerikaanse literatuur ook speelt, is of **financiering op basis van prestaties** het gewenste effect heeft op het leren in de klas en de werkelijke leerprestaties van de leerlingen.

Net als in de Nederlandse context speelt ook in de Amerikaanse context het **diversiteitsvraagstuk**. Het gaat daarbij dan vooral om de voordelen die de aanwezigheid van leraren en leerlingen met een donkere huidskleur hebben voor het onderwijs, bijvoorbeeld in het kader van burgerschap. Daarin wijkt de discussie af van die in de Nederlandse context.

Ten slotte noemen we de (al langer lopende) discussie in de Amerikaanse literatuur over **toetsen en toetsing**. Leren kan worden beschouwd als een sociaal-cultureel verschijnsel, maar ook als een individueel proces. Vanuit het sociaal constructivisme moeten taal- en rekenresultaten worden geplaatst in de context waarin leerlingen opgroeien. De sociaal-culturele context waarin leerlingen opgroeien, beïnvloedt mede de resultaten die zij behalen op taal- en rekentoetsen. Wanneer die sociaal-culturele context afwijkt van de norm werkt dat door in de toetsresultaten. Toetsresultaten kunnen daarom niet automatisch met elkaar vergeleken worden, zo is dan de gedachte. Het legt ook het vraagstuk bloot of toetsen en toetsing leiden tot betrouwbare, faire uitkomsten.

Spanningsvelden

Scholen maken deel uit van een samenleving waar allerlei technologische en maatschappelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Het gesprek over de betekenis van deze ontwikkelingen voor het onderwijs wordt door diverse spelers binnen de onderwijssector gevoerd, met elk hun eigen opvattingen en werkelijkheidsbeelden. Denk aan politici, wetenschappers, beleidsmakers, bestuurders en schoolleiders. Schoolleiders hebben te maken met deze zogeheten polyvocaliteit oftewel meerstemmigheid. Door de variatie aan werkelijkheidsbeelden en opvattingen die daarbij doorklinken treden er spanningsvelden op waarbij waarden in het geding zijn die gelijktijdig aan de orde zijn. Schoolleiders zullen zich moeten verhouden tot deze spanningsvelden. Zij staan dan ook voor de opgave om te laveren tussen mogelijk tegenstrijdige waarden die gelijktijdig aan de orde zijn.

Spanningsvelden verwijzen naar de keuzeruimte die schoolleiders hebben en de afwegingen die ze in hun handelen hebben. Dit maakt het werk van schoolleiders boeiend en tegelijkertijd ook complex: een grote variatie van werkelijkheidsbeelden en opvattingen klinkt door in het debat over de gewenste inrichting en vormgeving van het onderwijs.

Op grond van de geanalyseerde documenten en reflectiegesprekken komen we voor 2022 tot de volgende spanningsvelden:

- Onderwijs op maat en kansengelijkheid;
- Kansrijk adviseren en kansrijk plaatsen;
- Aandacht voor basisvaardigheden en de brede ontwikkeling;
- Lerarentekort en onderwijskwaliteit.

Bovenstaand rijtje laat zien dat de spanningsvelden voor 2022 overlap vertonen met de spanningsvelden die we identificeerden voor 2021.

Onderwijs op maat en kansengelijkheid

Ook voor 2022 herkenden wij in de literatuur het spanningsveld tussen enerzijds onderwijs op maat en anderzijds het tegengaan van kansengelijkheid. Eén perspectief is dan dat kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus meer aandacht moeten krijgen dan kinderen uit hogere sociaal-economische milieus, zodat kinderen met gelijke aanleg dezelfde kansen krijgen. Vanuit deze context wordt het rechtvaardig gevonden om onevenredig veel aandacht en tijd aan leerlingen te geven die bij het leren meer ondersteuning nodig hebben, omdat kinderen uit hogere sociale milieus vanuit huis een voorsprong hebben. Een ander perspectief is dat het van belang is dat alle leerlingen evenveel aandacht en tijd krijgen, zodat van alle leerlingen hun talenten en mogelijkheden tot volle ontwikkeling kunnen komen. Het bieden van onderwijs op maat staat dan centraal.

De nog altijd zichtbare gevolgen van de COVID-19 pandemie en in het bijzonder de schoolsluitingen, houden dit spanningsveld actueel. Vanuit meerdere hoeken wordt van scholen verwacht dat zij ervoor zorgen dat leerlingen opgelopen leerachterstanden inhalen. Bij met name kinderen van laag en gemiddeld opgeleide ouders en kinderen uit gezinnen met een laag of gemiddeld inkomen bleek sprake van een vertraagde leergroei. Tegelijkertijd hebben schoolleiders ook te maken met kinderen die weinig of geen hinder ondervonden van de schoolsluitingen. Deze leerlingen moeten blijvend uitgedaagd worden, zodat er niet alsnog sprake is van een vertraagde leergroei. Het is mede aan schoolleiders te bepalen hoe scholen aan de onderwijsbehoeften van beide groepen tegemoet te komen en wat dit bijvoorbeeld betekent voor de inzet van de beschikbare (extra) middelen.

Kansrijk adviseren en kansrijk plaatsen

Kansrijk adviseren kan de kansenongelijkheid verkleinen, zo is de gedachte. Het gaat er hierbij om dat scholen in geval van twijfel het schooladvies naar boven bijstellen. Een analyse van NRO maakt duidelijk dat kansrijk adviseren in het voordeel van de leerling is: die maakt de verwachting vaak waar. Stroomt de leerling toch af in (de onderbouw van) het voortgezet onderwijs, dan komt de leerling alsnog terecht op het niveau dat bij hem/haar past. In het huidige stelsel vindt afstroom naar een lager niveau nog altijd sneller plaats dan opstromen naar een niveau dat je in eerste instantie niet geadviseerd werd maar wél bij je past. Basisscholen omarmen dan ook het kansrijk adviseren en stellen het initiële schooladvies vaker (naar boven) bij na heroverweging, met name voor leerlingen met een migratieachtergrond. Daarmee stromen meer leerlingen het voortgezet onderwijs in op een hoger niveau.

Tegelijkertijd hebben schoolleiders te maken met de (morele) druk vanuit scholen voor voortgezet onderwijs. Het aandeel leerlingen dat aan het begin van het derde leerjaar in het VO op een lager niveau zit dan het basisschooladvies varieert tussen de ruim 5 procent (meervoudig schooladvies) en ruim 13 procent (enkelvoudig schooladvies), zonder dat dit door de jaren heen substantieel wijzigt. Ook heeft het VO te maken met een relatief hoog aandeel zittenblijvers: van ruim 4 procent (in de onderbouw) tot bijna 14 procent (in de bovenbouw havo) en neemt bovendien weer toe. Bovendien maken deze cijfers voor VO-scholen onderdeel uit van het onderwijsresultatenmodel van de inspectie. De uitkomsten van dit onderwijsresultatenmodel hebben een groot gewicht in het eindoordeel van de inspectie over de onderwijskwaliteit van een school. Deze mechanieken kunnen – al dan niet onder (morele) druk vanuit het VO – schoolleiders in het basisonderwijs doen twijfelen over het kansrijk adviseren: gaat het om het naar boven bijstellen van het schooladvies of om het best passende schooladvies waarmee een leerling kansrijk geplaatst wordt? Hier speelt mee de herwaardering van praktische opleidingen en ambacht in het maatschappelijk discours, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken met schoolleiders. Het adagium dat een hoger onderwijsniveau per definitie beter is, bijvoorbeeld in termen van kansen op de arbeidsmarkt, staat ter discussie.

Aandacht voor basisvaardigheden en de brede ontwikkeling

Ook in 2021 schreven we over het spanningsveld tussen de aandacht voor basisvaardigheden en die voor de brede ontwikkeling van de leerlingen met een dito curriculum. Aan de ene kant wordt in beleidsstukken en stukken van de adviesraden gewezen op de dalende leerprestaties van leerlingen op het gebied van lezen, rekenen en schrijven en het belang om hier prioriteit aan te geven (kwaliteitszorg). Dit belang wordt met een 'masterplan basisvaardigheden' van het ministerie van OCW en de nadrukkelijke aandacht in het inspectietoezicht, nog eens extra benadrukt.

Anderzijds komt uit beleidsstukken, rapporten van adviesraden en de vakliteratuur naar voren dat scholen ook een rol hebben bij het oplossen van maatschappelijke problemen, van financiële geletterdheid tot duurzaamheid tot een gezonde levensstijl. Naast het aanleren van de basiskennis en vaardigheden (kwalificatie) wordt in de vakliteratuur ook het belang van bredere inhoudelijke onderwijsdoelen veelvoudig benoemd, zoals persoonsvorming en socialisatie van kinderen (vakoverstijgende kennis en vaardigheden). Ook wordt het vak cultuureducatie in deze context genoemd. Kinderen die vanuit huis geen toegang hebben tot kunst en cultuur zouden hier via het curriculum op school mee in aanraking moeten komen. Scholen worden als partners gezien in het omgaan met en voorkomen van onwenselijke maatschappelijke tendensen. Hoe zorg je voor goede kwaliteit van basisvaardigheden van leerlingen en besteed je tegelijkertijd ook aandacht aan de bredere vaardigheden en kennis?

Lerarentekort en onderwijskwaliteit

In beleidsstukken en rapporten van adviesraden, in de lokale en landelijke media en in gesprekken met schoolleiders komt regelmatig het lerarentekort in het basisonderwijs ter sprake. Trendrapportages over de arbeidsmarkt laten zien dat er in 2022 naar schatting een lerarentekort was van 9.700 fte. Het zorgt ervoor dat schoolleiders steeds meer moeite hebben om voldoende personeel te vinden om onderwijs te kunnen geven. Zowel het vinden van (langdurige) vervangers als nieuw, vast personeel bezorgt schoolleiders steeds vaker kopzorgen. Ook levert het nog wel eens een lastig dilemma op: behouden van een slecht functionerende leraar of ervan uit gaan een betere leraar te kunnen vinden? Initiatieven vanuit de overheid om het lerarentekort tegen te gaan, worden dan ook toegejuicht. Meer ruimte of flexibiliteit in de benutting van de onderwijstijd, maakt het mogelijk om een kortere schoolweek aan te bieden. Het inzetten van onbevoegde professionals en herijking van de bekwaamheidseisen kan het potentieel aan leraren vergroten.

Anderzijds leven zowel bij schoolleiders als in de politiek en bij adviesraden zorgen over de effecten van bepaalde maatregelen op de kwaliteit van het onderwijs. Het verlagen van de kwaliteitseisen of het inzetten van onbevoegde professionals kan immers een averechts effect hebben op de onderwijskwaliteit. Daarbij speelt dat gegeven de zorgen over de beheersing van de basisvaardigheden door de leerlingen, de onderwijskwaliteit juist omhoog moet. Hoe zorg je als schoolleider in een krappe arbeidsmarkt voor het vinden (en behouden) van voldoende, goed gekwalificeerd personeel zonder de kwaliteitseisen te verlagen? Anders geformuleerd: hoe zorg je als schoolleider in een krappe arbeidsmarkt onderwijs van goede kwaliteit te realiseren en tegelijkertijd voldoende personeel te vinden?

Ontlaadde spanningsvelden

Een tweetal spanningsvelden uit 2021 zien we in 2022 nauwelijks terugkomen, te weten:

- Marktwerking en samenwerking;
- Interne professionele samenwerking en intraprofessionele samenwerking.

Op deze plaats lichten we toe waaruit we verklaren waarom deze twee spanningsvelden minder te herkennen waren in 2022.

Marktwerking en samenwerking

Voldoende, goede leraren zijn van belang voor individuele scholen omwille van de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Het probleem van het lerarentekort raakt echter niet zozeer een enkele school maar is een sectoraal probleem. Scholen vissen immers in dezelfde vijver. In beleidsstukken wordt daarom ook gewezen op het belang van samenwerking tussen scholen, schoolbesturen en lerarenopleidingen, opdat gekomen wordt tot gezamenlijke , regionale en/of landelijke oplossingen voor het lerarentekort. Het creëert voor schoolleiders echter een spanningsveld: gaat het eigen belang van de school (te weten: voldoende leraren op de eigen school) boven dat van het regionale belang (te weten: regionaal voldoende leraren)?

Actuele ontwikkelingen in het landelijk overheidsbeleid zoals de niet-vrijblijvende Regionale Aanpak Toekomst Onderwijsarbeidsmarkt (RATO), hebben hun effect gehad op het spanningsveld tussen marktwerking en samenwerking. Bij de RATO's gaat het om onderwijsregio's waar leraren, schoolbesturen en lerarenopleidingen regionaal bindende afspraken maken, zodat ze niet met elkaar concurreren om nieuwe leraren maar juist samen optrekken. Deze onderwijsregio's maken hun plannen voor het aanpakken van de tekorten en leggen die voor aan OCW. Een in te stellen Realisatie Eenheid gaat aanjagen, faciliteren maar ook monitoren en het leren bevorderen. Het spanningsveld tussen marktwerking en samenwerking is daarmee (op termijn) beslecht.

Interne professionele samenwerking én intraprofessionele samenwerking

Het vierde spanningsveld dat we in 2021 onderscheidden, betrof de gerichtheid op de interne organisatie versus samenwerking met de omgeving. Schoolleiders dienen zich enerzijds te richten op onderwijskundig leiderschap, zorg voor medewerkers, stimuleren van interne samenwerking en processen binnen de school voor de optimale ontwikkeling van kinderen. Anderzijds dienen scholen ook interprofessioneel samen te werken om de bredere ontwikkeling van kinderen te bevorderen

Wat ten eerste opvalt is dat dit spanningsveld in de literatuur uit 2022 nauwelijks terugkomt. Dit spanningsveld komt bovendien in slechts geringe mate terug in de gesprekken met schoolleiders over spanningsvelden. Wellicht komt dit laatste doordat die scholen waar intraprofessionele samenwerking in het bijzonder speelt – in de regel scholen met een populatie leerlingen met gemiddeld genomen meer of complexere onderwijsbehoeften – intraprofessionele samenwerking niet als tegenpool ervaren van de interne professionele samenwerking. Integendeel, ze staan beide ten dienste van elkaar, ze versterken elkaar. Dat geldt ook voor scholen die vanuit hun visie bewust kiezen voor de samenwerking met de kinderopvang en buitenschoolse opvang. Wanneer scholen het wél als een spanningsveld ervaren, verwijzen zij met name naar de randvoorwaarden waaronder de samenwerking moet plaatsvinden. Niet passende wet- en regelgeving (in het kader van de integrale kindcentra) en te weinig middelen (in het kader van passend onderwijs) worden dan genoemd. Daarmee lijkt er niet zozeer sprake van een inhoudelijk spanningsveld in termen van het innemen van een positie, maar veeleer een spanningsveld tussen deze positie en de randvoorwaarden waaronder die uitgevoerd moet worden.

Met schoolleiders in gesprek over spanningsvelden

In 2022 hebben we gesprekken gevoerd met schoolleiders over de spanningsvelden die we identificeerden in de trends en ontwikkelingen van 2021 en 2022. Schoolleiders konden zelf aangeven over welk(e) spanningsveld(en) zij wilden spreken. Over vier spanningsvelden hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden, te weten:

- Onderwijs op maat en kansengelijkheid;
- Aandacht voor de basisvaardigheden en de brede ontwikkeling;
- Werken aan lerarentekort: marktwerking en samenwerking;
- Kansrijk adviseren en kansrijk plaatsen.

Onderwijs op maat en kansengelijkheid

Wat de gesprekken met verschillende schoolleiders ten eerste duidelijk maken, is dat bij het begrip kansen(on)gelijkheid verschillende beelden leven. Zo wordt er gedacht aan de kinderen die opgroeien in een (economische) achterstandssituatie, aan hoog- en meerbegaafde kinderen die onvoldoende kansen krijgen hun potentieel ten volle te benutten en aan kinderen – ongeacht hun uitgangssituatie – die door de beperkte mogelijkheden van het onderwijs of de school tekort gedaan worden. Een enkele schoolleider verwijst naar kinderen die uit economisch welgestelde gezinnen komen, maar tegelijkertijd sociaal arm zijn.

De interpretatie die schoolleiders aan het begrip kansengelijkheid toekennen, lijkt onder meer beïnvloed te worden de context waarbinnen de school opereert. Met name de leerlingenpopulatie van de school waar de schoolleider werkt, speelt een voorname rol. Zo denken schoolleiders werkzaam op scholen met een hoger leerlinggewicht bij kansengelijkheid vooral aan leerlingen uit achterstandssituaties. Scholen met een lager leerlinggewicht denken zowel aan de leerlingen uit achterstandssituaties als meer- en hoogbegaafde leerlingen. Op scholen waar men toewerkt naar inclusief onderwijs denkt men óók aan leerlingen met een beperking. Ondanks de verschillende interpretaties is er ook een overeenkomst te ontdekken: bij kansengelijkheid denken schoolleiders altijd aan leerlingen die volgens hen extra ondersteuning nodig hebben om een vergelijkbare kans op succes te hebben. Ook leggen meerdere schoolleiders bijna automatisch de verbinding tussen kansenongelijkheid en het basisschooladvies voor het voortgezet onderwijs.

Bij de aanpak van kansengelijkheid komen twee benaderingen terug, namelijk het creëren van gelijke kansen door ongelijke behandeling en gelijke kansen door gelijke behandeling. De eerste benadering wordt het meest omarmd. Concreet betekent dit dat er bovengemiddeld veel aandacht, tijd, middelen, enzovoorts uitgaat naar een bepaalde groep leerlingen. Dit wordt bijvoorbeeld zichtbaar in extra remediërende of uitdagende leermiddelen, extra handen in de klas, zogeheten plus- en kangoeroeklassen, kleinere klassen, et cetera. Echter, te allen tijde speelt het schaarste- of verdelingsvraagstuk, zo geven schoolleiders aan. Overeenkomstig het kenmerk van een spanningsveld moet er altijd een keuze gemaakt worden. Naast de context van de school speelt daarbij ook de visie of opvatting van het schoolteam een belangrijke rol, vertellen schoolleiders. Ook als de visie of opvatting van de schoolleider zelf afwijkt, blijkt deze vrijwel altijd uit te gaan van de gezamenlijke visie van het schoolteam. De druk van ouders – in het bijzonder wanneer er meer aandacht uitgaat naar andere kinderen – ervaren schoolleiders daarbij als lastig maar niet als doorslaggevend.

Ten slotte wijst een aantal schoolleiders erop dat de huidige manier van tegengaan van kansenongelijkheid andere vormen van kansenongelijkheid in de hand kan werken. Dit is vooral te horen van schoolleiders die in de niet-stedelijke gebieden werken. Zij vragen zich af waarom het gerechtvaardigd is dat hun school het met minder rijksmiddelen moet doen, hun leerlingen minder verdienen, terwijl ook op hun school uitdagingen liggen. Creëer je zo niet ongelijke perspectieven, is een vraag die gesteld wordt.

Aandacht voor de basisvaardigheden en de brede ontwikkeling

Een rode draad in de omgang van schoolleiders met dit spanningsveld is dat zo goed als allen de druk ervaren om meer op te schuiven naar de aandacht voor de basisvaardigheden. Die druk ervaren zij vooral vanuit het ministerie, de inspectie, het schoolbestuur en de ouders van de leerlingen. De druk komt voort uit het beleid – zoals het 'masterplan basisvaardigheden' van het ministerie en het inspectiekader – en de financiële impulsen die ermee gepaard gaan. Daarnaast ervaren schoolleiders die bewust ervoor kiezen om de brede ontwikkeling centraal te stellen, dat ze meer dan eerder vragen van ouders rijgen over de aandacht voor taal en rekenen en de resultaten die de school ermee boekt. Ander gezegd, deze schoolleiders hebben het gevoel zich vaker te moeten verantwoorden voor hun positie in het spanningsveld.

De druk vanuit verschillende kanten om meer aandacht te besteden aan de basisvaardigheden, kan schoolleiders ook in een gevoelsmatige spagaat brengen. Deze spagaat lijkt het meest te worden ervaren door schoolleiders van de (traditionele) vernieuwingsscholen en scholen die in hun visie de nadruk leggen op bijvoorbeeld ervaringsgericht of ontwikkelingsgericht leren. De huidige tijdsgeest zorgt ervoor dat in het bijzonder deze schoolleiders de druk ervaren op zoek te moeten naar een nieuwe balans tussen de aandacht voor de basisvaardigheden en de brede ontwikkeling. Hierbij leven soms zorgen over het uit het oog verliezen van de eigen visie op goed onderwijs. Daarbij merken schoolleiders bij herhaling op dat het niet gaat om óf de basisvaardigheden óf de brede ontwikkeling, maar dat beide nodig zijn.

Behalve de visie op goed onderwijs spelen ook de kenmerken van de leerlingenpopulatie een rol bij het innemen van de positie in dit spanningsveld. Op scholen met veel gewichtenleerlingen gaat in de regel al veel aandacht uit naar de basisvaardigheden. Het onderwijs in taal en rekenen wordt hier veelal als dé basis van goed onderwijs gezien. De schoolleiders van deze scholen ervaren het huidige beleid rondom basisvaardigheden minder als een druk van buitenaf. Dat laat onverlet dat ook zij continu zoeken naar een balans tussen basisvaardigheden en de brede ontwikkeling, vooral om ook aan het laatste voldoende aandacht te besteden. Daartoe proberen ze het onderwijs in de basisvaardigheden bijvoorbeeld meer geïntegreerd aan te bieden, te zorgen voor kwalitatief beter taal- en rekenonderwijs in minder tijd, te werken met verlengde schooldagen, enz.

De gesprekken met de schoolleiders maken duidelijk dat de visie op onderwijs en de kenmerken van de leerlingenpopulatie een voorname rol spelen bij de positie die schoolleiders innemen in dit spanningsveld. Hiervoor merkten we op dat een rode draad in de omgang van schoolleiders met dit spanningsveld is dat ze de druk ervaren om meer op te schuiven naar de aandacht voor de basisvaardigheden. Een andere overeenkomst is dat schoolleiders het welbevinden van de leerlingen en het plezier dat zij ervaren in het naar school gaan als voorwaarden zien om de basisvaardigheden onder de knie te krijgen.

Ten slotte valt op dat er een behoorlijke discrepantie lijkt te zitten tussen de aandacht die er vanuit de politiek is voor de basisvaardigheden en de visie van scholen op goed onderwijs. Tussen de regels door laten schoolleiders doorschemeren dat ze vinden dat er te veel aandacht uitgaat naar het onderwijs in de basisvaardigheden. Taal en rekenen zijn belangrijk – burgerschap beschouwen weinig schoolleiders als basisvaardigheid – maar er is méér. Of zoals één van de schoolleiders het verwoordde: heeft de focus op taal en rekenen in de afgelopen decennia geleid tot beter onderwijs?

Werken aan lerarentekort: marktwerking en samenwerking
In de periode dat er gesprekken met de schoolleiders plaatsvonden, verschoof vanwege gewijzigd overheidsbeleid gaandeweg dit spanningsveld, in de context van het lerarentekort, van marktwerking en samenwerking naar werken aan lerarentekort en behoud van onderwijskwaliteit. Deze verschuiving was ook herkenbaar in de gesprekken met de schoolleiders, echter, in de meeste gesprekken ging het nog over marktwerking en samenwerking.

Schoolleiders geven aan dat voor het oplossen van het lerarentekort het nodig is dat scholen op lokaal niveau en schoolbesturen op regionaal niveau met elkaar samenwerken. Op die manier kan ertoe worden bijgedragen dat het lerarentekort meer in gelijke mate zich voordoet dan nu het geval is. In de regel hebben op dit moment scholen met meer gewichtenleerlingen het meeste last van het lerarentekort. Scholen met boventalligheid kunnen dan scholen met een tekort helpen. Ook de samenwerking met de lerarenopleiding kan helpen bij het tegengaan van het lerarentekort, zo is het idee.

Tegelijkertijd zijn schoolleiders ook behoorlijk sceptisch over samenwerking als oplossing voor het lerarentekort. Schoolleiders ervaren dat samenwerking – anders dan met scholen binnen het eigen bestuur - lastig van de grond komt. Daarbij wijzen ze ook op hun eigen attitude, namelijk dat het primaat vrijwel altijd ligt bij de eigen school. Met andere woorden: de meerwaarde van samenwerking wordt onderschreven, mits de groepsbezetting op de eigen school op orde is. Immers, zo geven schoolleiders aan, daar zijn zij verantwoordelijk voor en worden ze door de ouders van hun leerlingen op bevraagd. Ook wijzen schoolleiders erop dat samenwerking niet de oplossing is: het lost het lerarentekort niet op; het aantal leraren neemt er niet door toe. Het gaat er volgens hen niet zozeer om het beperkte aantal leraren te verdelen over de scholen, maar ervoor te zorgen dat er meer leraren zijn.

Om het lerarentekort tegen te gaan, kiezen schoolleiders daarom veel meer voor ‘binden en boeien’ en het openstaan voor oplossingen als zij-instromers en flexibiliseren van de bekwaamheidseisen. Bij het binden en boeien gaat het er dan om dat schoolleiders werken aan het behoud van leraren, zodat de uitstroom van (jonge) leraren afneemt. Tegelijkertijd ontvouwt hier zich ook een nieuw spanningsveld, namelijk dat het behouden van leraren niet per definitie het kiezen voor onderwijskwaliteit betekent. Meerdere schoolleiders geven aan het huidige lerarentekort ervoor zorgt dat de bandbreedte van acceptabele lesgevende kwaliteit oprekt. Vooral wanneer het gaat om kortdurende vervanging worden schoolleiders minder kritisch. Hoewel ook bij het invullen van de reguliere formatie of langdurige vervanging de ondergrens gaandeweg kan dalen als het lerarentekort aanhoudt. Die ondergrens ligt volgens meerdere schoolleiders bij adequaat pedagogisch handelen. Liever verminderde onderwijskwaliteit dan het naar huis sturen van groepen leerlingen.

Kansrijk adviseren en kansrijk plaatsen

Uit de gesprekken met de schoolleiders valt op te maken dat de eindtoets, de ouders en het voortgezet onderwijs een belangrijke functie spelen bij de positie die schoolleiders innemen in dit spanningsveld. De eindtoets heeft de rol van tweede gegeven waarbij scholen het initiële schooladvies heroverwegen als vanuit de eindtoets het advies hoger is dan het advies. Daadwerkelijke bijstelling vindt niet altijd plaats; dit sluit aan op eerdere bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (2022) dat 73,2% van de basisscholen het schooladvies niet bijstelt wanneer daar aanleiding toe is. Hierbij speelt mee hoe schoolleiders, maar ook de leraren in groep 8, aankijken tegen het begrip 'kansrijk': de kans op het volgen van onderwijs op een zo hoog mogelijk (passend) niveau, of de kans zonder vertraging en afstroom het voortgezet onderwijs te kunnen doorlopen. Bijstelling van het initiële schooladvies vindt vooral vanuit de eerste gedachte plaats. Echter, ook de opstelling van ouders speelt een rol bij het al dan niet bijstellen. Schoolleiders verschillen in de rol die ze toeschrijven aan ouders in de adviesprocedure. Er zijn schoolleiders die de mening van ouders nooit betrekken in de adviesprocedure. Immers, zo is de gedachte, de professionals van de school hebben het beste zicht op de mogelijkheden - en dus kans van slagen in het voortgezet onderwijs - van een leerling. Andere schoolleiders nemen de wens van ouders om het advies bij te stellen wel mee in hun overwegingen. Echter, in het gesprek met de ouders speelt kansrijke plaatsing ook dan een rol. Soms wordt daarbij gekeken op welke middelbare school, gegeven bijstelling van het schooladvies, de kans van slagen het grootst is.

Het voortgezet onderwijs lijkt sowieso een voorname rol te spelen in de adviesprocedure. Basisscholen ervaren vanuit middelbare scholen een verenging van de adviesprocedure tot het advies van de eindtoets of zien doordat leerlingen een aanvullende toelatingsprocedure moeten doorlopen. De adviesprocedure en het schooladvies van de basisschool doen er in deze situaties nauwelijks toe. Kansrijk adviseren en kansrijk plaatsen zijn hiermee holle frasen geworden. Anders is dat op basisscholen die een goed contact onderhouden met de nabij gelegen middelbare scholen. Deze basisscholen weten wat deze middelbare scholen van hun leerlingen verwachten en kunnen dat meenemen in de adviesprocedure. De context van de middelbare school is dan in feite een extra gegeven dat meegenomen wordt in de adviesprocedure, naast onder meer het beeld van de school bij de capaciteiten van een leerling en de uitslag van de eindtoets.

Ten slotte blijkt de context in zijn algemeenheid nog een rol te spelen bij de positie die schoolleiders innemen op het spanningsveld kansrijk adviseren of kansrijk plaatsen. Het gaat dan bijvoorbeeld om kenmerken van de leerlingenpopulatie, het onderwijsaanbod in de regio en homogene of heterogene brugklassen. Zo weten we dat bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond eerder sprake is van kansrijk adviseren (Inspectie van het Onderwijs, 2022) dan voor leerlingen zonder migratieachtergrond. Uit de gesprekken maken we daarnaast op dat wanneer het onderwijsaanbod in de regio schaars is, er eerder sprake is van kansrijk plaatsen dan wel kansrijke advisering waarbij de leerling vervolgens op een lager onderwijsniveau start.

Literatuurlijst

Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2021). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2022*. Tilburg: Centerdata Research Institute

Algemene Rekenkamer. (2022). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2021 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag.*

Asscher, L., et al. (2022). *Kinderen eerst. Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs.* Amsterdam: Van de Bunt Adviseurs.

Blank, J.L.T., & Van Heezik, A.A.S. (2019). *Productiviteit van de overheid. Een essay over de relatie tussen beleid en productiviteit in onderwijs, zorg, veiligheid & justitie en netwerksectoren.* Delft: IPSE Studies.

Brummelhuis, ten, A. en Kruiter, J. (2022). *Gelijke Kansen. Themabeschrijving voor de Kennisagenda voor het onderwijs.* Den Haag: NRO.

Charmaz, K. (2000). Grounded theory: Objectivist and constructivist methods. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (2nd ed., pp. 509-536). Thousand Oaks, CA: Sage.

Dey, I. (1999). *Grounding grounded theory: Guidelines for qualitative inquiry.* San Diego, CA: Academic Press.

Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research.* Chicago: Aldine.

Hemels, I. (2022). Haal de Einstein in jezelf naar bove. Evidence informed werken in een notendop. *Kader*, 30(2), pp. 9-14.

Inspectie van het Onderwijs. (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2022b). *Peil.Leesvaardigheid einde (speciaal) basisonderwijs 2020-2021.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Keddy, B., Sims, S. L., & Stern, P. N. (1996). Grounded theory as feminist research methodology. *Journal of Advanced Nursing,* 23, 448-453.

Marreveld, M. (2022). Evidence-informed naar de top. *Didactief*, 8, pp. xx-xx.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022a). *Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren 2022*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Samen voor het beste onderwijs.* (2022b). Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022c). *Kamerbrief Masterplan basisvaardigheden.* Kamerstuk TK 32650290. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Nationaal Programma Onderwijs 3e voortgangsrapportage*. (2022c). Den Haag: Ministerie van OCW.

Onderwijsraad. (2021). *Tijd voor focus*. Den Haag.

Onderwijsraad. (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag.

Wetenschappelijke Curriculumcommissie. (2022). *Structuur en regelmaat. Naar een systeem voor periodiek curriculumonderhoud van het funderend onderwijs. Tussenadvies 4 Wetenschappelijke Curriculumcommissie.* Amersfoort: Curriculumcommissie.

Robrecht, L. C. (1995). Grounded theory: Evolving methods. *Qualitative Health Research*, 5(2), 169-177.

Sociaal-Economische Raad. (2022). *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren. Advies* 22/05. Den Haag: SER.

Swart, L., D. Visser, M. Zumbuehl en W. van den Berge. (2020). *Schrappen eindtoets groep 8 kan ongelijkheid vergroten.* CPB Coronapublicatie, juli.

Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C.. *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Van den Broek, A., et al. (2022). *Analyse en evaluatie referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.* Nijmegen/Amersfoort: ResearchNed/Expertisecentrum Nederlands/ SLO