

*Renée van Schoonhoven*¹

Sturen op teams in het mbo: via statuut, wet of professionals?

Sturing in het onderwijsstelsel kan langs drie wegen verlopen. Ten eerste kan sprake zijn van regulering in en door instellingen, oftewel regulering van de eigen aangelegenheden in de sfeer van de 'private governance'.² Ten tweede kan er sprake zijn van regulering door de professionals op de werkoloer, hetgeen kan worden aangeduid als 'professionals governance'. Ten derde kan een overheid – al dan niet voorafgegaan door een fase van overleg – zaken stimuleren bij of voorschriften geven aan instellingen en docenten. Dit noemen we ook wel sturing via de kant van 'public governance'.

Inleiding

Bij het onderwerp 'sturen op teams' in het mbo zien we deze mogelijkheden in het achterliggende decennium ook terug. Zo'n tien jaar geleden start de sturing op dit onderwerp via de kant van private governance. Gesteld kan worden dat deze ontwikkeling vervolgens wordt gestut en aangevuld met instrumenten die in de sfeer van de public governance zijn te plaatsen. Het lijkt er echter op dat recent een kanteeling plaatsvindt door, óók als het om het belang van teams in het mbo gaat, te kiezen voor regulering door de beroepsgroep.

Met dit ontwikkelpatroon van sturing op teams is het mbo in het Nederlandse stelsel uniek; in geen van de andere onderwijssectoren verloopt het patroon namelijk op deze wijze. Het schept positieve verwachtingen over de ontwikkelingsgang van teams in het mbo. Tegelijkertijd is het de vraag of het in de ándere onderwijssectoren gaat lukken om, zonder de tussenstappen die het mbo in het afgelopen decennium heeft gezet, te komen tot een als legitiem ervaren positionering van teams in de school.

In dit artikel gebruiken we de drieslag van: private, public en professionals governance om de ontwikkelingslijn van sturen op teams in het mbo in kaart te brengen. In paragraaf 1 wordt uiteengezet hoe ruim tien jaar geleden het 'professioneel statuut' in het mbo ontstond. Daarbij wordt ook beschreven wat dit statuut nu eigenlijk

wel én niet is. In paragraaf 2 wordt ingegaan op hoe de ontwikkeling van teams in het mbo aansluitend via het domein van public governance een borging en aanvulling krijgt. Deels als uitvloeisel van de ontwikkelingen die tien jaar terug in gang zijn gezet, wordt recent het wetsvoorstel op het lerarenregister bij de Tweede Kamer ingediend. Met dit wetsvoorstel kantelt de sturing naar die van en door de beroepsgroep. In paragraaf 3 wordt daar bij stil gestaan. Het artikel wordt in paragraaf 4 afgesloten met enkele conclusies en een blik vooruit.³

1. Eerste honk: sturen op teams via private governance

Zo'n tien jaar geleden werden twee ontwikkelingen in gang gezet die tot op de dag van vandaag van belang zijn als het gaat om sturen op teams in het mbo. De eerste betreft de invoering van de Wet op de ondernemingsraden in het mbo. De tweede het advies van de commissie Leraren en het daarop gebaseerde Convenant Leerkracht van Nederland. Als een scharnierpunt daartussen komt het op de onderhandelingstafel over de cao beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (cao bve) tot een professioneel statuut voor het mbo. Voor het overzicht is in tabel 1.1 een puntsgewijze samenvatting opgenomen; de onderdelen die specifiek betrekking hebben op het mbo zijn in de tabel gearceerd.

1.1 *Het mbo krijgt de Wet op de ondernemingsraden*

Al sinds de opkomst van de medezeggenschapswetgeving in Nederland wordt gediscussieerd over de wijze waarop deze wetgeving al dan niet direct van toepassing is op het onderwijs.⁴ Dit debat wordt in de jaren tachtig van de vorige eeuw beslecht met de invoering van de Wet medezeggenschap onderwijs (WMO), die een update krijgt in de WMO 1992. Deze wet geldt voor het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en voor het mbo en voorziet in medezeggenschap voor ouders, leerlingen en personeel in één orgaan, de medezeggenschapsraad. Met de WMO 1992 is echter de discussie niet beëindigd, want: is het juridisch gezien wel correct om de personele medezeggenschap die tevens de arbeidsvoorwaarden betreft, te delen met mensen die daar in beginsel niet over gaan, namelijk leerlingen en ouders? Onderwijsorganisaties, vooral aan werkgeverszijde, pleiten daarom alsnog voor invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Na de eeuwwisseling wordt voor het po en vo het voorstel gedaan om medezeggenschapsraden het recht te geven om desgewenst in gescheiden geledingen te gaan opereren. Daarmee is het principiële bezwaar tegen de WMO 1992 van tafel en hoeft de WOR in deze sectoren niet te worden ingevoerd. Het voorstel legt de basis voor de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), die in 2007 in werking treedt. In deze periode

handhaaft het mbo echter het pleidooi vóór de WOR. Het mbo opereert immers dicht op het bedrijfsleven, waar de WOR ook geldt. Bovendien heeft het mbo zich met de komst van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 ontworsteld aan de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze lijn van onderscheid wil men graag doortrekken als het gaat om de medezeggenschap. Het mbo kiest dus niet voor de WMS. Maar er moet wel iets geregeld worden, omdat het ook niet zo kan zijn dat het mbo als enige sector achter blijft in de WMO 1992. In 2007 wordt dan ook een wetsvoorstel bij de Kamer ingediend, inhoudende dat het mbo voor wat betreft de personele medezeggenschap onder de Wet op de ondernemingsraden (WOR) wordt gebracht. De medezeggenschap van deelnemers wordt dan apart opgenomen in de WEB.

Tabel 1.1: relevante ontwikkelingen op een tijdlijn

Wanneer	Wat	Actoren
Januari 2007	Wet medezeggenschap op scholen (WMS) treedt in werking. ⁵ Voor het mbo blijft de oude medezeggenschapswet, de WMO 1992, van kracht.	OCW
September 2007	LeerKracht!	Commissie Leraren
November 2007	Indiening wetsvoorstel invoering WOR in het mbo bij de Tweede Kamer. Voorstel bevat bepaling dat instellingsbesturen met vakbonden een akkoord dienen te bereiken over een professioneel statuut.	OCW
April 2008	Convenant Leerkracht van Nederland.	OCW, sectorraden, vakorganisaties
Juni 2009	Overeenkomst inzake professioneel statuut wordt bijlage bij de CAO Bve.	MBO Raad en vakorganisaties
Maart 2010	De WOR, en daarmee de wettelijke opdracht te komen tot een professioneel statuut, wordt van kracht in het mbo. ⁶	OCW
Juni 2010	Indiening wetsvoorstel Versterking positie leraren bij de Tweede Kamer.	OCW
Februari 2011	OCW-beleidsbrief Focus op vakmanschap.	OCW
Oktober 2011	Verzoek OCW tot aanhouden van behandeling wetsvoorstel versterking positie leraren.	OCW

Wanneer	Wat	Actoren
September 2012	Algemene Onderwijsbond komt met alternatief voor wetsvoorstel versterking positie leraren, waarin zeggenschap van leraren een prominenter plaats krijgt.	AOb
Oktober 2012	Regeerakkoord Bruggen Slaan.	VVD en PvdA
November 2012	Brief OCW waarin wordt voorgesteld dat verdere behandeling wetsvoorstel versterking positie leraren aan het volgende kabinet wordt gelaten.	OCW
September 2013	Nationaal Onderwijs Akkoord.	OCW, sectorraden en vakorganisaties CNV & FvOv
Oktober 2013	Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil.	OCW
Juni 2014	OCW-beleidsbrief Een toekomstgericht mbo.	OCW
Juli 2014	Bestuursakkoord mbo.	OCW en MBO Raad
December 2014	Regeling kwaliteitsafspraken mbo.	OCW
September 2015	OCW-beleidsbrief Een responsief mbo voor hoogwaardig vakmanschap.	OCW
April 2016	Indiening wetsvoorstel lerarenregister bij de Tweede Kamer. ⁷ Dit wetsvoorstel incorporeert voor het po, vo en mbo onderdelen van het wetsvoorstel versterking positie leraren en het AOb-initiatief.	OCW

1.2 De zeggenschap van de leerkracht staat centraal in een advies en in een convenant

In de zomer van 2007 verschijnt *LeerKracht!*, het advies van de commissie Leraren. Dit advies wordt ingegeven door een dreigend tekort aan leraren. Om het beroep aantrekkelijker te maken pleit de commissie onder meer voor professioneler schoolorganisaties. Het personeelsbeleid in de scholen moet echt beter en leraren moeten door schoolleiding en schoolbestuur intensiever bij beslissingen over onderwijs en organisatie worden betrokken. De commissie stelt voor dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hierover een convenant afsluit met onderwijsorganisaties.

Het convenant *Leerkracht van Nederland* komt in het voorjaar van 2008 tot stand.⁸ Het wordt afgesloten tussen de minister van OCW, de sectorraden en de vakorganisaties. Het voorziet mede in extra investeringen in het onderwijs ter grootte van structureel € 1 miljard. Afsproken wordt onder meer dat bevoegde gezagsorganen in het onderwijs dienen te zorgen voor professionele ruimte voor de leraar, oftewel voor interne zeggenschap van de leraar ten aanzien van het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school. De uitgangspunten van die professionele ruimte zullen in de onderwijswetten worden verankerd. Vervolgens worden deze uitgangspunten vertaald in een professioneel statuut. In zo'n statuut staan volgens het convenant afspraken 'over het professioneel handelen van de leraar in relatie tot bestuur en management en de wijze waarop daarover het overleg in de instelling is georganiseerd, bijvoorbeeld in een 'lerarenraad' of in onderwijsteams.'

1.3 Het professioneel statuut in het mbo

Net in de periode dat de commissie Leraren haar advies voorbereidt, in de zomer van 2007, wordt nog gesleuteld aan het concept-wetsvoorstel tot invoering van de WOR in het mbo. Het is dan duidelijk dat door deze stap het personeel in het mbo juist medezeggenschapsthema's verliest – de WOR verleent het personeel minder instemmings- en adviesrechten dan de WMO 1992 op dat moment nog kent –, terwijl de commissie Leraren op het spoor zit van het versterken van de zeggenschap van leraren. Het lijkt aannemelijk dat tegen die achtergrond wordt bedacht dat het verlies aan medezeggenschapsbevoegdheden wordt gedicht via de collectieve arbeidsovereenkomst, de cao bve. Ook in de marktsector komt het immers voor dat in cao's aan ondernemingsraden meer rechten worden toegekend dan de WOR garandeert.⁹ In het wetsvoorstel tot invoering van de WOR komt dan ook te staan dat in artikel 4.1.3 WEB de opdracht wordt opgenomen dat door de bevoegde gezagsorganen met de vakorganisaties een professioneel statuut wordt overeengekomen. Daarbij wordt niet expliciet verwezen naar het dichten van het gat, noch naar het belang van het werken in teamverband in het mbo. Wel wordt omschreven dat het van belang is om tot het statuut te komen "omdat dit een krachtig instrument is om de professionaliteit voortdurend te versterken, de herkenbaarheid en het eigen karakter van de bve-sector te onderstrepen en tot een gezamenlijk kader te komen. Het spreekt voor zich dat het professioneel statuut de ruimte biedt om binnen de kaders van het professioneel statuut de eigenheid van de instelling vorm te geven."¹⁰

Zoals eerder aangegeven komt in het voorjaar van 2008 het convenant *Leerkracht van Nederland* tot stand, dat onder meer voorziet in de nodige salarisverbeteringen voor het personeel. Het convenant moet aansluitend nog worden doorvertaald in

cao-afspraken per sector. In de onderhandelingen houden de vakbonden de MBO-Raad vervolgens aan enkele beloften: ten eerste moet het dreigende verlies aan medezeggenschapsbevoegdheden worden voorkomen, hetgeen kan door een professioneel statuut af te spreken. Ten tweede moeten er in dat statuut óók afspraken staan over de zeggenschap van de docent binnen de instelling en over de inrichting van het werkoverleg. De MBO Raad is bereid de beloften waar te maken, maar vindt óók dat zeggenschap van de docent niet betekent dat de docent 'terug kan keren naar zijn eigen klaslokaal'. Het werken in teamverband moet meer dan voorheen een accent krijgen. De MBO Raad en de vakbonden bereiken uiteindelijk een resultaat: *het professioneel statuut mbo* wordt in juni 2009 overeengekomen.

Het professioneel statuut is sindsdien een bijlage bij de cao bve. Het is niet in de hoofdtekst van de cao zélf opgenomen, om te voorkomen dat als de cao in een bepaald jaar niet wordt verlengd, het statuut daarmee ook (tijdelijk) zijn werkingskracht verliest. In de cao is wel bepaald dat de bijlage geldt 'voor onbepaalde tijd'.¹¹ Gesteld kan worden dat instellingen die lid zijn van de MBO Raad met het professioneel statuut uit de bijlage voldoen aan de wettelijke opdracht uit artikel 4.1.3 WEB.

Wat staat er nu eigenlijk in dat statuut? Het statuut is opgebouwd uit vier onderdelen: 1) overwegingen van partijen, 2) de pre-ambule, 3) de eigenlijke afspraken en 4) een toelichting. Bij de overwegingen wordt verwezen naar enerzijds de invoering van de WOR en anderzijds het convenant Leerkracht. In de *pre-ambule* wordt gesteld dat het de bedoeling is te komen tot meer zeggenschap van de docent en het inregelen van de aanvullende medezeggenschapsrechten. Bij de *afspraken* wordt als eerste punt naar voren gehaald dat de docent een professional is die zorgt voor kwaliteit. Daarna, als tweede punt, wordt gesteld dat de docent zelf en in teamverband de kwaliteit van de beroepsuitoefening borgt. Ten derde is het principe dat de docent zich in teamverband collegiaal opstelt. Voorts wordt afgesproken dat in de instelling een werkoverleg wordt ingericht én dat de ondernemingsraad extra medezeggenschapsrechten heeft. Relevant voor het onderwerp van dit artikel is voorts dat in de toelichting op de gemaakte afspraken staat dat het onderwijsteam de basis organisatorische eenheid is en dat 'het onderwijsteam in eerste instantie verantwoordelijk (is) voor het onderwijsproces'.

Met de komst van het statuut, als bijlage van de cao bve, zijn instellingsbesturen én vakorganisaties in het mbo gehouden aan in ieder geval de afspraken uit deze bijlage. In deze *afspraken* draait het om de zeggenschap van de docent en de medezeggenschap van de ondernemingsraad. Volgens de afspraken moet er een werkoverleg worden ingericht en kan de ondernemingsraad zich beroepen op extra rechten.

Omdat een *toelichting* echter geen onderdeel is van de afspraken als zodanig – anders stond de tekst van de toelichting wel onder het kopje ‘afspraken’ – zijn de instellingen noch het personeel direct gebonden aan de zinsnede dat het onderwijs-team de basis-organisatorische eenheid van het mbo is.

1.4 Wetsvoorstel Versterking positie leraren

Vermeldenswaard is de komst van het wetsvoorstel *Versterking positie leraren*, dat in juni 2010 wordt ingediend bij de Tweede Kamer.¹² In lijn met het convenant Leerkracht van Nederland wordt hierin voorgesteld dat: 1) in de onderwijswetten het beginsel van zeggenschap van de professional wordt opgenomen, en 2) dat om deze zeggenschap te reguleren in de school, er op elke school een regeling van het werk-overleg komt. In de toelichting op het voorstel wordt aangegeven dat voor het laatste, het aan de onderwijsorganisaties is om met modelregelingen te komen, die worden aangeduid als ‘professionele statuten’. Het professioneel statuut van het mbo wordt daarbij genoemd als voorbeeld.

De behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wil vervolgens niet echt vlotten. Vanuit de PO- en VO-raad wordt aangegeven dat men graag eerst zelf komt tot een sectoraal professioneel statuut, alvorens een wettelijke verplichting wordt ingevoerd. De Algemene Onderwijsbond vindt dat het wetsvoorstel niet ver genoeg gaat onder meer omdat het de thematiek van de professionele zeggenschap niet concreet maakt. Uiteindelijk komt het niet tot een plenaire behandeling van het wetsvoorstel en stelt de staatssecretaris aan de Kamer voor dat hij de verdere afwikkeling overdraagt aan zijn opvolger.¹³

1.5 Sturen op teams via private governance

Van enige afstand beschouwd zien we dat in deze periode wordt geprobeerd de zeggenschap van de professional in de schoolorganisatie erkend te krijgen. Er is een gezaghebbend commissie-advies, waar voorts een belangrijk convenant aan wordt gekoppeld, dat stelt dat de leraar betrokken moet worden bij besluiten in de school, en dat hij zeggenschap moet hebben over zijn werk. Er komt een wetsvoorstel uit voort dat kansrijk lijkt te zijn en instellingsbesturen verplicht om de *private governance* hierop aan te passen. Tegelijkertijd is er én vrij veel extra arbeidsvoorwaardelijk geld te vergeven én wil men in het mbo graag een eigen medezeggenschapswet, en wel de WOR. De zaken lopen zo samen, dat in het privaatrechtelijke circuit van de cao bve een onderhandelingsakkoord tussen werkgevers en werknemers wordt bereikt. Inhoudende: salarisverhoging én extra medezeggenschapsrechten én verankering van professionele zeggenschap van de docent én de regeling van het werkoverleg binnen de opleidingen. In de toelichting op het

akkoord wordt opgenomen dat in het mbo het team de basis organisatorische eenheid is.

In het po en vo ontstaat een dergelijke samenloop niet. Wellicht is dat te verklaren doordat voor deze sectoren in de tijd gezien al eerder overeenstemming is bereikt over het nieuwe medezeggenschapsregime; deze sectoren hebben dan immers al een paar jaar de WMS.

2. Tweede honk: sturen op teams via public governance

In de jaren na de komst van de WOR en het professioneel statuut voor het mbo wordt het belang van het team in diverse beleidsdocumenten en bestuurlijke akkoorden bij herhaling onderstreept. Uiteindelijk komt het beginsel 'het mbo werkt in teamverband' zelfs terecht in regelgeving. In deze paragraaf worden de relevante gebeurtenissen en documenten puntsgewijs beschreven.

In het *Nationaal Onderwijs Akkoord* (NOA) spreken de bewindspersonen van OCW, sectorraden en twee van de drie vakbonden in 2013 af dat er ná het mbo nu ook in het po en vo een wettelijke bepaling komt over een professioneel statuut waarmee de zeggenschap van teams een wettelijke verankering krijgt.¹⁴ Daarbij kan de kanttekening worden geplaatst dat – zo zagen we hiervoor – van zo'n wettelijke bepaling in het mbo geen sprake is; ook met de bijlage van de cao bve ('professioneel statuut') wordt de zeggenschap van teams niet aan de instellingen opgelegd. Voor het hoger onderwijs volstaat volgens het NOA de via de academische vrijheid geborgde professionele ruimte van de docent.

In het NOA wordt tevens het beginsel verwoord dat 'onderwijsgeevenden in teams (functioneren) waarbij ieder een eigen rol en verantwoordelijkheid heeft. (...) Onderwijs is allang niet meer een zaak van eenlingen, maar van teams die collectief verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs.' Daarbij wordt aangegeven dat ook niet-onderwijsgeevenden onderdeel kunnen zijn van het team en dat zij dan onder de verantwoordelijkheid functioneren van bevoegde docenten. Ook wordt voor het mbo afgesproken dat 'per instelling via de medezeggenschap (WOR) afspraken (worden) gemaakt over de verhouding tussen docenten, instructeurs en onderwijsassistenten in de teams, deze verhouding kan per opleiding verschillen.' Strikt genomen is dit een overbodige afspraak omdat over de inrichting van de schoolorganisatie, het formatieplan en beginselen als het werken in teams volgens de WOR en de cao bve sowieso al medezeggenschapsrechten bestaan. Of en hoe een

instelling daarmee omgaat, is aan de instelling zelf. Interessante vraag in dat verband is dan vervolgens hóe dat feitelijk gebeurt; die vraag kan echter op basis van empirisch onderzoek nog niet worden beantwoord.

Kort na het sluiten van het NOA presenteren de bewindspersonen van OCW *de Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*.¹⁵ Zij geven daarin aan dat het vordert met professionalisering in het mbo. “De mbo-instellingen waarborgen met het professioneel statuut de zeggenschap van het onderwijspersoneel via het onderwijsteam. Het onderwijsteam als geheel is verantwoordelijk voor een samenhangend onderwijsprogramma voor de beroepsopleiding die het team verzorgt. (...)” Onderwijsteams in het beroepsonderwijs zorgen dat zij hun verantwoordelijkheid waarmaken door ervoor te zorgen dat de teams voldoende kennis hebben van het veld waartoe zij opleiden. Op basis daarvan evalueren en verbeteren zij hun eigen functioneren. Of met deze passages wordt verwezen naar empirie of dat hiermee een beleidsmatige wenselijkheid wordt beschreven, is overigens niet duidelijk. Er zijn vooralsnog geen relevante empirische bronnen beschikbaar om te kunnen stellen, of en zo ja, in welke mate dit feitelijk in het mbo aan de orde is.

Medio 2014 presenteert minister Bussemaker haar beleidsbrief *Een toekomstgericht mbo*.¹⁶ De brief bevat de uitspraak dat er nog flink wat te winnen valt als het gaat om het HRM-beleid bij de instellingen, waaronder het ontwikkelen en beoordelen van onderwijsteams in hun kennis en pedagogisch-didactisch handelen.

In dezelfde periode sluiten de minister en de MBO-Raad het *Bestuursakkoord MBO*.¹⁷ Het akkoord bevat de afspraak dat alle instellingen een integraal kwaliteitsplan op gaan stellen. In dat plan moet de instelling op een aantal thema’s aangeven: stand van zaken, ambitie en de weg daar naartoe. Eén van die thema’s betreft ‘professionalisering’. In het akkoord is bepaald dat “bij de professionalisering van onderwijsteams de instellingen rekening (houden) met de afspraken in het Nationaal Onderwijsakkoord, de Lerarenagenda 2013-2020, Bestuursakkoord 2011-2015 en het Professioneel Statuut.”

Vervolgens hangt aan het akkoord ook een investeringsbudget. Dit budget wordt verdeeld over de mbo-instellingen op basis van de ministeriële regeling *Kwaliteitsafspraken in het mbo*.¹⁸ De regeling stelt het inleveren van het kwaliteitsplan als voorwaarde voor het verstrekken van de gelden. In de toelichtende bijlage wordt bij het thema professionalisering onder meer gesteld dat ‘onderwijsteams binnen de instellingen de verantwoordelijkheid (dragen) voor de uitvoering van het onderwijs en de taken die daarbij horen, zoals kwaliteitsbewaking, -planning en het verbeteren

van bestaande processen en routines in het team.’ Overigens is in de regeling bepaald dat als instellingen één van de thema’s niet behandelen in het plan, zij dan dienen aan te geven waarom zij dat niet doen (‘pas toe of leg uit’). Anders gezegd: inzet op professionalisering hóeft niet.

De voortgang op de kwaliteitsafspraken wordt in kaart gebracht door Mbo in bedrijf. In de rapportage die medio 2016 verschijnt wordt gemeld dat het beleid van de minister om “opleidingsteams in positie te brengen (...) niet alleen in volle breedte onderschreven wordt, maar ook in praktijk gebracht. (...) Teams zijn nu zelf (grotendeels) aan zet en kunnen bepalen welke zaken verbeterd dienen te worden. (...) Opvallend is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opleidingen in toenemende mate bij de teams wordt gelegd. Het primaat verschuift hierdoor van staf naar teams. In de beleidscyclus wordt steeds meer gewerkt met teamplannen en ook informatie over resultaten wordt steeds meer op teamniveau geleverd.” Er zijn overigens geen empirisch gefundeerde bronnen beschikbaar die deze uitspraken bevestigen.¹⁹

Kortom, we zien dat ‘het team’ meermalen naar voren wordt gebracht als belangrijke schakel in het mbo. Dit gebeurt ook door de minister, waarmee het ‘sturen op teams’ langzaam maar zeker opschuift naar het domein van de public governance. Echter, dat gebeurt niet in de zin dat het beginsel wordt opgelegd aan de instellingen. Het NOA en het Bestuursakkoord mbo zijn immers vooral afspraken tussen bewindspersonen en onderwijsorganisaties. Juridisch gezien zijn zij niet bindend voor de bevoegde gezagsorganen van de instellingen. Laatstgenoemden zijn immers gehouden aan de voorschriften uit de wet- en regelgeving; beleidsmatige intenties en afspraken met sectorraden vallen daar niet onder. Voor de beleidsbrief van de minister geldt in feite hetzelfde: ook deze is strikt genomen niet bindend voor bevoegde gezagsorganen, omdat de brief als functie heeft dat de minister zich verantwoordt voor haar koers in het parlement. De brief geeft echter wel de intenties weer van de minister en kan in dat opzicht voor de instellingen wel degelijk betekenisvol zijn. Maar directe werking heeft deze brief niet. Vervolgens is er een ministeriële regeling. Deze heeft als functie te komen tot verdeling van het investeringsbudget. Als de instelling voor dat budget in aanmerking wenst te komen, dán moet een kwaliteitsplan worden ingediend. In dat plan móet worden ingegaan op professionalisering, maar bij nader inzien hoeft dat ook niet.

3. Derde honk: sturen op teams via professionals governance

In het voorjaar van 2016 hebben de bewindspersonen van OCW het wetsvoorstel *Lerarenregister en registervoorportaal* ingediend, dat onder meer ziet op de invoering van een lerarenregister.²⁰ De komst van zo'n register was al aangekondigd in het regeerakkoord Bruggen slaan. Het wetsvoorstel bevat náást de bepalingen die gaan over het register als zodanig, ook bepalingen die gaan over de zeggenschap van de docent. Daarom is het nodig het wetsvoorstel hier ook aan te stippen.²¹

Het wetsvoorstel incorporeert bepalingen over de zeggenschap van docenten die eveneens zijn opgenomen in het wetsvoorstel *Versterking positie leraren* (zie hiervoor), waarvan de behandeling in de Tweede Kamer eind 2012 is blijven liggen. Het voorstel houdt in dat in de onderwijswetten wordt opgenomen dat (1) leraren verantwoordelijk zijn voor het pedagogisch-didactisch proces in de school en voor de beoordeling van de leerlingprestaties, (2) dat zij beschikken over voldoende zeggenschap om hun werk te kunnen doen en (3) dat zij met de schoolleiding afspraken maken over hoe om te gaan met die zeggenschap in een professioneel statuut. Bij het opstellen van dat statuut wordt rekening gehouden met de professionele standaard, die de normen beschrijft over wat goed leraarschap inhoudt. De professionele standaard wordt opgesteld door de beroepsgroep.

Nu hebben mbo-instellingen veelal al uitvoering gegeven aan de afspraken uit de bijlage bij de cao bve, i.c. het professioneel statuut. In het wetsvoorstel is dan ook voor het mbo toegevoegd dat daar waar die afspraken naar tevredenheid van leidinggevend en docenten functioneren, deze niet hoeven te worden aangepast. Er hoeft dan geen nieuw 'professioneel statuut' voor de opleiding of instelling te worden afgesproken.

De zeggenschap van de leraar betreft overigens in ieder geval: de lesstof en leermiddelen, de te hanteren pedagogisch-didactische aanpak én het onderhouden van de bekwaamheid van de leraren *als onderdeel van het team*. Als het gaat om de professionele standaard wordt in de toelichting op het voorstel benadrukt dat 'leraren bij het verzorgen van onderwijs vanzelfsprekend samenwerken in teams. In de standaard wordt daarom uitwerking gegeven aan het professionele beginsel van samenwerking in teamverband.' Kortom, het is de bedoeling dat in de ethische standaard van de beroepsgroep het beginsel wordt opgenomen dat onderwijsgevend werkzaam zijn in teamverband. Het is aan de beroepsgroep om die standaard op te stellen.

Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, zal het wetsvoorstel *Versterking positie leraren* worden ingetrokken. Daarmee rijst dan nog wel de vraag hoe dan de zeggenschap van leraren in het hoger onderwijs wordt geborgd. In het NOA is nog gesteld dat de 'academische vrijheid' daarvoor afdoende borging geeft. Gesteld kan echter worden dat de waarborg van deze vrijheid in de bestuurlijke structuur van het hoger beroepsonderwijs minder sterk is dan bij de universiteiten. NVOR-pre-adviseur Groen stelt dat in dat verband dat 'in die zin binnen een hbo-instelling duidelijk minder sprake (is) van professionele ruimte en zeggenschap van professionals.'²² Tegen die achtergrond rijst bij het intrekken van genoemd wetsvoorstel de vraag hoe de zeggenschap van onderwijsgeevenden in het hoger beroepsonderwijs alsnog een verankering krijgt.

4. Conclusies

Sturen op teams in het mbo is een intrigerend onderwerp. Want veel mensen hebben het over teams in het mbo; zij stellen dat teams van belang zijn en dat het mbo niet zonder kan. Tegelijkertijd zijn er helaas (nog) maar weinig empirische bronnen die het bestaan én de effectiviteit ervan in het mbo kunnen aantonen. Strikt genomen is het bovendien (nog) nergens in formele zin geregeld. Het staat niet in het professioneel statuut en het staat niet in een wet of regeling. Instellingen hóeven het beginsel niet toe te passen. Wellicht dat het de komende tijd wel onderdeel gaat zijn van de professionele standaard van de beroepsgroep, dat is waarschijnlijk maar niet zeker. En tóch gaat het erover.

En dat laatste is niet zonder reden omdat we de laatste tijd zien dat naarstig wordt gezocht naar ingangen om in het mbo 'het team' meer centraal te stellen. Eerste poging is gericht op het onderbrengen van het beginsel in de cao bve; het landt uiteindelijk in een toelichting op een bijlage. Vervolgens wordt het beginsel onderdeel van het publieke en politieke vertoog; het komt terecht in overlegakkoorden en beleidsmatige intenties, die niet direct doorwerken naar de instellingen. Een laatste beweging is dat het beginsel van werken in teamverband wellicht onderdeel gaat uitmaken van de ethische standaard van de professionals; of dat echt gaat gebeuren is nog afwachten.

Sturen op teams in het mbo lijkt iets te zijn wat we zeker allemaal willen, maar het blijft lastig om het als generieke regel *op te leggen*. Dat is inhoudelijk ook niet zo vreemd, want wat is het team als organisatorisch concept? In elke andere setting kan onder 'team' immers weer iets anders worden verstaan. Het is niet zoals een

brinnummer of een (rechts)persoon te vatten in een voorschrift. Bovendien: klip en klare empirische bronnen waaruit blijkt wát er onder een onderwijsteam in het mbo wordt verstaan en hoe zo'n team aantoonbaar bijdraagt aan beter beroepsonderwijs, zijn helaas niet in overvloed beschikbaar. Dus komt de wetgever niet met een voorschrift. Je kunt nu eenmaal niet iets opleggen wat niet valt te 'pinpointen' in een helder concept én waarvan nut en noodzaak nauwelijks is aangetoond. Zou de wetgever dat wél doen, dan kan niet zonder reden worden gesteld dat sprake is van een inbreuk op de grondwettelijk verankerde vrijheid van inrichting, die ook bevoegde gezagsorganen in het mbo nu eenmaal toekomt.

Intrigerend is het wel wat de komende tijd nog op dit dossier gebeurt. Ten eerste als het gaat om het opstellen van de professionele standaard. In het wetsvoorstel wordt nu gezegd dat deze wordt opgesteld door 'de beroepsgroep'. Maar wie representeert de beroepsgroep in geval van het mbo? En omvat de beroepsgroep, in geval van het mbo, alleen de docenten of ook de instructeurs?

Ten tweede is het interessant om te volgen hoe de ontwikkeling in het hoger beroepsonderwijs verder gaat. Want als het wetsvoorstel wordt aangenomen, en de voorganger ervan wordt ingetrokken, zou het weleens zo kunnen zijn dat de docent in het hbo, al dan niet in teamverband, met lege handen blijft zitten. Hij kan zich immers niet beroepen op de academische vrijheid van zijn collega's in het wetenschappelijk onderwijs; de zeggenschap die leraren in het primair en voortgezet onderwijs en in het mbo wél krijgen met het wetsvoorstel lerarenregister, gaat bovendien aan zijn neus voorbij.

Ten derde is het interessant om te volgen wat er rondom het professioneel statuut en de zeggenschap van leraren in het po en vo gebeurt. Gaan scholen en schoolbesturen in deze sectoren de komende tijd voortvarend en met veel enthousiasme deze principes met hun leraren bespreken? Maken zij daar actief werk van? En krijgt het concept van het team daarmee ook een duidelijke en als legitiem ervaren positie in de school? Dat lijkt zowel voor schoolleiders en bestuurders, maar ook voor leraren in deze sectoren een lastige opgave. Zij hebben immers nog nauwelijks met elkaar het gesprek kunnen voeren over hun percepties van professionele autonomie in de klas, het belang van het teamverband en de eindverantwoordelijkheid voor kwaliteit van onderwijs. In feite komen deze sectoren in één keer op het derde honk terecht, daar waar men in het mbo aan de materie gewend is geraakt via de cao en kwaliteitsafspraken. Het is dan ook niet onwaarschijnlijk dat het mbo de komende tijd op dit onderdeel meer meters maakt dan de collega's in het po en vo. Dat wordt dan echter niet veroorzaakt doordat laatste twee sectoren minder invoeringstijd is

gegund, maar vooral doordat zij in een eerder stadium – al dan niet bewust – signalen hebben gemist en kansen hebben laten liggen.

Noten

- 1 Prof. dr. R. (Renée) van Schoonhoven is als bijzonder hoogleraar onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit te Amsterdam; zij is tevens werkzaam als zelfstandig onderzoeker en adviseur. Ze bedankt mr. dr. F.H.J.G. Brekelmans voor zijn commentaar op een conceptversie van dit artikel.
- 2 Indeling ontleend aan Klarus & De Vijlder 2010.
- 3 Dit artikel belicht de materie zoals gezegd vanuit een juridisch perspectief. Het gaat niet in op empirische aspecten van het vóórkomen van teams in het mbo en in andere onderwijssectoren. Evenmin gaat het in op vraagstukken van teamontwikkeling. Voor deze vraagstukken wordt de lezer verwezen naar andere bronnen. Over professionals en professionele identiteit in het onderwijs, in het bijzonder in het mbo, zie o.a.: Van Kan e.a. 2014, Van der Meer 2014, Moerkamp & Hermanussen 2013, Van der Rijst & Van Veen 2013. Over teamontwikkeling & teamleren, met name in het mbo, zie o.a. Brouwer & Kan 2014, Derksen 2015, Kommers & Dresen 2010, Van der Klink & Nieuwenhuis 2016, Oude Groote Beverborg 2015, De Vijlder, Rozema & Verheijen 2015, Wijnia e.a. 2016.
- 4 Voor een gedetailleerder beschrijving, zie Van Schoonhoven 2010.
- 5 *Stb.* 2006, 658; inwtr. *Stb.* 2006, 689.
- 6 *Stb.* 2010, 8; inwtr. *Stb.* 2010, 34.
- 7 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 458, nrs. 1-3.
- 8 *Kamerstukken II* 2007/08, 27 923, nr. 53.
- 9 Het betreft een verruiming van medezeggenschapsbevoegdheden; voor voorbeelden in het voortgezet onderwijs, zie Mudde 2016.
- 10 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 266, nr. 3.
- 11 De cao bve en/of de bijlage zijn niet algemeen verbindend verklaard. Dit betekent dat instellingen die geen lid zijn van de MBO Raad niet gebonden zijn aan de cao noch het statuut hoeven toe te passen.
- 12 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 396, nrs. 1-3
- 13 De betreffende brief is van 2 november 2012; de beëdiging van het kabinet vond plaats op 5 november 2012.
- 14 *Kamerstukken II* 2013/4, 33 750 VIII, nr. 8.
- 15 *Kamerstukken II* 2013/14, 27 923, nr. 171.
- 16 *Kamerstukken II* 2013/14, 31 524, nr. 207.
- 17 *Kamerstukken II* 2013/14, 32 524, nr. 212.
- 18 *Stcrt.* 2014, nr. 35959. Overigens kan hierbij de vraag worden gesteld of regeling bij amvb niet meer in de rede had gelegen, zie Zoontjens 2014.
- 19 Zoals opgemerkt zijn geen relevante empirische bronnen beschikbaar waaruit blijkt hoe mbo-instellingen feitelijk uitvoering geven aan het professioneel statuut, en antwoord geven op de vraag in welke mate die uitvoering overeenkomt met hetgeen achtereenvolgens cao-partijen en partners van het NOA respectievelijk bestuursakkoord hebben beoogd. Auteur is voornemens om voor het mbo een dergelijke inventarisatie op te zetten; deze kan de basis vormen waarmee over enige tijd kan worden geconstateerd of en zo ja welke veranderingen zijn opgetreden met

de komst van de wettelijke bepalingen aangaande zeggenschap, professioneel statuut en professionele standaard.

20 *Kamerstukken II 2015/16*, 34 458, nrs. 1-3. Bij het schrijven van dit artikel ligt het voorstel ter behandeling voor bij de Eerste Kamer.

21 Zie voorts Brekelmans & Van Es 2016.

22 Artikel 1.6 WHW beperkt de academische vrijheid niet tot universiteiten. Groen (2015) beschrijft dat door een verschil in bestuurlijke structuur (i.c. het feit dat de hogeschool i.t.t. de universiteit geen college van decanen kent) de realisatie van deze vrijheid tussen hogescholen en universiteiten verschilt.

Literatuur

F.H.J.G. Brekelmans, M. van Es, 'Wetsvoorstel lerarenregister en registervoorportaal', in: *School en Wet*, 2016, p. 5-10.

P. Brouwer, V. van Kan, *Overwegingen bij de rolverdeling in teams in het mbo*, Den Bosch: echo 2014.

Commissie Leraren. *LeerKracht!*. Den Haag: Ministerie van OCW 2007.

K. Derksen, 'Teamontwikkeling'. In: *O&O*, 3 (2015), p. 28-31.

J. Groen, 'Academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit, een onderzoek naar de vrijheid en verantwoordelijkheid in wetenschappelijk onderwijs en onderzoek', in: M.T.A.B. Laemers (red.), *Academische vrijheid: een voorbeeld voor professionele autonomie?*, NVOR symposiumbundel 2015.

C. van Kan e.a. (red.), *Onderwijspedagogische visies van mbo-docenten: wat dient het belang van studenten*, Den Bosch: echo 2014.

R. Klarus & F. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving* (deel 3), Meppel: Boom 2010.

M. van der Klink & L. Nieuwenhuis, *Teamontwikkeling en onderwijskundig leiderschap in het mbo*, Essay in opdracht van NRO. Maastricht/Arnhem: Zuyd Hogeschool/HAN 2016.

H. Kommers & M. Dresen, *Teamwerken is teamleren? Vormgeven en ontwikkelen van teams in het onderwijs*, Heerlen: Open Universiteit/Ruud de Moor Centrum 2010.

MBO in bedrijf, *Mbo dat werkt. Voortgangsrapportage kwaliteitsafspraken mbo*, Ede: MBO in bedrijf 2016.

M.J.S.M. van der Meer, *Vakmensen en bewust vertrouwen: een institutionele beschouwing over de arbeidsmarkt in het middelbaar beroepsonderwijs*, Den Haag: CAOP 2014.

T. Moerkamp, J. Hermanussen, *In gesprek over teamdoelen en professionele identiteit*. Amsterdam/Den Bosch: CNA/echo 2013.

R. Mudde, 'Cao's en medezeggenschap', in: *NTOR*, 2016, 3, p. 190-210.

A. Oude Groote Beverborg, *Fostering sustained teacher learning: co-creating purposeful and empowering workplaces*, Enschede: Universiteit Twente 2015.

- R.M. van der Rijst, K. van Veen, *Professionaliteitsbeleving van leraren. Meervoudige inventarisatie in het po, vo en mbo*, Leiden: ICLON Universiteit Leiden 2013.
- R. van Schoonhoven, 'Medezeggenschap en verantwoording: in meerdere opzichten een zaak van goed bestuur.', in: R. Klarus & F. de Vijlder (red.), *Wat is goed onderwijs? Bestuur en regelgeving*, Meppel: Boom 2010, p. 111-134.
- R. van Schoonhoven, *Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid?* Essay in opdracht van NRO. Rotterdam: Actis 2016 (in voorbereiding).
- A. Span, *Politieke afspraken juridisch bezien. Kwalificatie van het zorgakkoord 2014*, Amsterdam: VU 2014.
- F. de Vijlder, M. Rozema, E. Verheijen, *Slimmer werken in het mbo. Over kennisintensivering in het middelbaar beroepsonderwijs*, Den Bosch: ecbo 2015.
- H. Weyers, M. Hertogh, *Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2007.
- A.M. Woltjer, E. Hooge, 'Aansturen op beter onderwijs. De harde en de zachte hand van bestuursakkoorden', in: *Goed Bestuur & Toezicht*, 2, 2016, p. 24-31.
- L. Wijnia e.a., 'Team learning and its association with the implementation of competence-based education', in: *Teaching and Teacher Education*, 56 (2016), p. 115-126.
- P.J.J. Zoontjens, 'Prestatiebeprestiging in het hoger onderwijs'. In: *Ars Aequi*, januari 2014, p. 66-29.