

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 De onderwijsarbeidsmarkt: de sociaal-economische context	7
1.1 Inleiding.....	7
1.2 De gespannen arbeidsmarkt.....	8
1.3 Het Nederlandse onderwijs in Europees perspectief.....	9
1.4 Investerings.....	10
2. Werkgelegenheid en wervingspositie	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Een gestage werkgelegenheidsgroei.....	12
2.3 De wervingspositie van het onderwijs.....	18
2.4 De sectorspecifieke wervingspositie.....	19
2.5 De lerarenopleiding.....	30
3. Investeren in personeel en de school	34
3.1 Inleiding.....	34
3.2 Generieke loonontwikkeling.....	35
3.3 Specifieke maatregelen.....	35
3.3.1 Functiegebouw	36
3.3.2 Ontwikkelingen in het functiegebouw naar subsector	37
3.3.3 Ontwikkelingen in de primaire arbeidsvoorwaarden	38
3.3.4 Betaald ouderschapsverlof	41
3.4 Decentralisatie van arbeidsvoorwaarden.....	42
3.5 Meer ruimte voor de scholen.....	42
3.6 Onderwijs en sociale zekerheid.....	45
3.6.1 Ziekteverzuim.....	45
3.6.2 Werkloosheid	49
3.6.3 Arbeidsongeschiktheid	52
3.6.4 Arbeidsparticipatie van ouderen	54
4 Professionalisering personeelsbeleid en beroepskwaliteit	56
4.1 Inleiding.....	56
4.2 Integraal Personeelsbeleid.....	56
4.2.1 Primair en voortgezet onderwijs	56
4.2.2 Beroepsonderwijs en volwasseneducatie	57
4.3 Kengetallen Integraal Personeelsbeleid.....	57
4.4 Werkdruk.....	58
4.4.1 Taakbeleid	59
4.4.2 Werkdruk bij managers	59
4.4.3 Werkdruk bij het onderwijzend personeel	60
4.5 Taak- en functiedifferentiatie.....	64
4.5.1 Inleiding	64
4.5.2 Experiment Prick	67
4.5.3 Bevordering functiedifferentiatie	67
4.6 Nascholing.....	68
4.7 Versterking management en de school als professionele organisatie.....	68
4.8 Bevordering van de beroepskwaliteit van het onderwijspersoneel....	70
5 Effectiviteit van beleid	71
5.1 Inleiding.....	71
5.2 Een open onderwijsarbeidsmarkt.....	71
5.3 Specifieke wervingsgroepen.....	72
6 Toekomstverkenning Onderwijsarbeidsmarkt	77

6.1 Inleiding.....	77
6.2 Het arbeidsmarktprognosemodel.....	77
6.3 De demografische val.....	78
6.4 Stroom op de onderwijsarbeidsmarkt.....	80
6.5 Toekomstverkenningen.....	84
6.6 Onderwijs in de 21 ^{ste} eeuw.....	87
Bijlagen	89
Begrippen	97
Literatuurlijst	101

Inleiding

Voor u ligt de nota 'Werken in het Onderwijs'. In deze nota wordt een samenhangend beeld geschetst van de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt. Naast feiten en cijfers over de verschillende onderwijssectoren, wordt een verantwoording gegeven over het gevoerde arbeidsmarktbeleid. Daarmee vervangt de nota 'Werken in het Onderwijs' de Arbeidsmarkteffectrapportage, die vanaf 1995 jaarlijks verscheen. In de nieuwe opzet vormt de nota het kader voor de ontwikkeling en implementatie van het beleid dat gericht is op het zorgen voor goed en voldoende gekwalificeerd personeel in het onderwijs. De nota 'Maatwerk voor Morgen 3', die gelijktijdig met deze nota wordt uitgebracht, bevat een concrete uitwerking van dit beleid.

'Werken in het Onderwijs' geeft een beschrijving van de onderwijsarbeidsmarkt en plaatst deze in een sociaal-economische context, zowel in nationaal als Europees perspectief. Er is aandacht voor de werkgelegenheid en de wervingspositie in het onderwijs, waarbij de diverse onderwijssectoren afzonderlijk worden belicht. Speciale aandacht wordt besteed aan een verkenning van de toekomstige arbeidsmarktontwikkelingen, mede aan de hand van demografische gegevens over het personeelsbestand. Verder biedt de nota inzicht in ontwikkelingen op het terrein van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid. Ook de professionalisering van het personeelsbeleid, een belangrijk aspect bij de versteviging van de wervingspositie van de sector onderwijs, wordt aan de orde gesteld.

De nota 'Werken in het Onderwijs' wil inzicht bieden in de ontwikkelingen in alle onderwijssectoren. Door grote verschillen in de beschikbaarheid van gegevens ligt het accent dit jaar nog sterk op de sectoren primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Het streven is om volgend jaar ook meer informatie op te nemen over het hoger beroepsonderwijs, het wetenschappelijk onderwijs en de onderzoeksinstellingen.

Het kabinet geeft een hoge prioriteit aan het onderwijs. In het regeerakkoord is in onderwijs, zorg en veiligheid het meest geïnvesteerd. Daarnaast zijn in de loop van deze kabinetsperiode nog forse extra bedragen besteed aan het onderwijs.

werkgelegenheid

Op dit moment werken ongeveer 380 duizend mensen in het onderwijs. Dagelijks zetten deze mensen zich in om 3,5 miljoen leerlingen en studenten op te leiden, opdat zij later een volwaardige plaats in onze maatschappij en op de arbeidsmarkt kunnen innemen. Dit is soms zwaar, maar ook uitdagend en maatschappelijk zeer gewaardeerd werk. Het Nederlandse onderwijs levert leerlingen en studenten af die in internationaal opzicht goed scoren.

Meer dan de helft van het onderwijspersoneel is vrouw. Dat aandeel is de laatste jaren sterk gestegen en loopt naar verwachting nog verder op. In het primair onderwijs is nu al bijna 70 procent van de werknemers vrouw. De feminisering van het onderwijs is een tendens die in veel OESO-landen zichtbaar is. Het OESO-gemiddelde voor het aandeel vrouwen in het primair onderwijs ligt zelfs op 77 procent, hoger dan in Nederland.

De werkgelegenheid in het onderwijs is de laatste zes jaar sterk gegroeid, met 42 duizend personen (35 duizend voltijdbanen). De groei van de leerlingenaantallen, de hogere doorstroom naar het vervolgonderwijs, de invoering van de arbeidsduurverkorting en de klassenverkleining in de onderbouw van het primair onderwijs hebben hieraan een bijdrage geleverd. In het universitair en het hoger beroepsonderwijs is de werkgelegenheid de afgelopen jaren niet of nauwelijks gestegen.

De komende tien jaar zal de werkgelegenheid in het onderwijs met ruim één procent per jaar groeien. Zowel de vervangings- als uitbreidingsvraag neemt de komende jaren in hoog tempo toe.. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de sterke groei van de uitstroom naar het (pre) pensioendie het gevolg is van de vergrijzing. Het onderwijs zal de komende jaren in deze stijgende vraag naar personeel moeten voorzien, terwijl de instroom van nieuw arbeidsaanbod afneemt als gevolg van ontgroening van de bevolking. Daarbij komt dat de onderwijssector zich zeer sterk richt op het hoog opgeleide segment van de arbeidsmarkt; 80 procent van het personeel heeft een hbo- of universitaire opleiding. Juist dit deel van de arbeidsmarkt is zeer krap. Er is dan ook een verdere toename te voorzien van de spanning op de onderwijsarbeidsmarkt.

vacatures

Ook nu al is de arbeidsmarkt krapte die heel Nederland heeft getroffen voelbaar in het onderwijs. Hoewel de groei van het aantal openstaande vacatures in Nederland tot stilstand lijkt te zijn gekomen, stijgen de vacatures in het onderwijs nog steeds. Aan het begin van het schooljaar 2000-2001 was in het primair onderwijs één op de tien vacatures nog niet vervuld. Dit is een verdubbeling ten opzichte van het voorgaande jaar. In het voortgezet onderwijs was bij aanvang van het schooljaar 14 procent van de vacatures nog niet vervuld. De problemen zijn het grootst in het speciaal onderwijs en in de Randstad, in het bijzonder in de vier grote steden. Toch lukt het scholen nog steeds om in de loop van het schooljaar het merendeel van de vacatures te vervullen.

In het voortgezet onderwijs wordt slechts 10 procent van de vacatures ingevuld door pas afgestudeerden van de lerarenopleiding. Iets meer dan de helft van de afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs kiest voor een baan in het voortgezet onderwijs. Met het oog op de groeiende vervangingsvraag is behoud van de schoolverlater in deze sector een belangrijk aandachtspunt. In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie liggen de grootste vacatureproblemen bij de sectoren economie en techniek. Daar waren aan het begin van het schooljaar 2000-2001 respectievelijk 29,7 procent en 26,7 procent van de vacante uren niet vervuld. In deze sector wordt steeds vaker nieuw personeel geworven onder mensen uit de beroepspraktijk.

Instroom

Om knelpunten in de personeelsvoorziening van onderwijsinstellingen te voorkomen is de afgelopen jaren een scala van maatregelen genomen: van imago campagnes tot het drastisch inkorten van de loonlijn; van activering van de 'stille reserve' tot het openen van de onderwijsarbeidsmarkt via de zij-instroomer. Tot op heden lukt het, uitzonderingen daargelaten, om grote arbeidsmarktproblemen te voorkomen. Dit is vooral te danken aan het onderwijspersoneel in de instellingen zelf.

Dat de problemen op de onderwijsarbeidsmarkt niet groter zijn, hangt samen met een grotere instroom vanuit de marktsector. Waar het onderwijs in het verleden per saldo personeel 'verloor' aan de markt, stappen nu meer mensen over van de marktsector naar het onderwijs dan omgekeerd. Werknemers, die ten tijde van de grote overschotten, uit het onderwijs

vertrokken omdat ze geen vaste baan konden bemachtigen, lijken nu alsnog de stap naar het onderwijs te maken. Instromers vanuit andere sectoren kiezen vooral voor het onderwijs om inhoudelijke redenen. Slechts de helft van hen gaat er financieel op vooruit, 30 procent gaat zelfs akkoord met een lager salaris.

arbeidsduur

In het onderwijs wordt veel in deeltijd gewerkt. Een (tijdelijke) uitbreiding van het aantal gewerkte uren is een middel om vacatureproblemen op te lossen. In de afgelopen vijf jaar is de gemiddelde arbeidsduur van zowel mannen als vrouwen in het onderwijs aanzienlijk gestegen. Hadden vrouwen in het primair onderwijs in 1995 bijvoorbeeld nog een gemiddelde betrekkingsomvang van 64 procent, vijf jaar later is dat gestegen tot 71 procent.

Geschat wordt dat in het afgelopen schooljaar in het primair onderwijs ruim 2300 volledige banen zijn vervuld doordat deeltijders hun aanstelling structureel uitbreidden. In het voortgezet onderwijs leverde dat ruim 850 volledige banen op. Het niet opnemen maar verzilveren van arbeidsduurverkortingen heeft vorig jaar in het primair onderwijs bijna 800 volledige banen opgeleverd, en in het voortgezet onderwijs bijna 200. Werknemers die uren spaarden in het kader van de spaarverlofregeling zorgden nog eens voor een verlichting van de wervingsproblematiek met 400 (primair onderwijs) en respectievelijk 170 volledige banen (voortgezet onderwijs).

Er is echter een grens aan de mogelijke uitbreiding van het aantal te werken uren. De gemiddelde betrekkingsomvang in de tekortregio's is al flink hoger dan elders en biedt weinig mogelijkheden meer voor verlenging. En juist het feit dat men in deeltijd kan werken en een goede combinatie mogelijk is tussen arbeid en zorg, is voor veel mensen in het primair en (in mindere mate) het voortgezet onderwijs een belangrijke reden om voor het onderwijs te kiezen. Te veel druk om langer, dan wel in voltijd te gaan werken of de duur van de contractuele werkweek te verlengen, kan contraproductief werken.

arbeidsvoorwaarden

Een goed en aantrekkelijk arbeidsvoorwaardenpakket voor de sector Onderwijs is essentieel voor de wervingspositie van de sector. De afgelopen jaren was het gebrek aan loopbaanperspectief een belangrijk knelpunt. Dit werd vooral veroorzaakt door de starheid van het loon- en functiegebouw en de lange carrièrelijnen. In de afgelopen cao's zijn belangrijke stappen gezet voor het oplossen van dit knelpunt. Scholen krijgen middelen om andere functies te bekostigen. Op deze manier ontstaan er meer promotiemogelijkheden binnen het leraarsberoep. Ook het onderwijsproces kan anders worden georganiseerd, bijvoorbeeld door het inschakelen van mbo-opgeleiden. Het aanvangssalaris van een leraar in het primair onderwijs is opgetrokken naar een voor een startende hbo-er zeer interessant niveau en de lengte van de carrièrelijnen is aanzienlijk ingekort. Vier jaar geleden bereikte een leraar in het basisonderwijs pas na 26 jaar het maximum van zijn schaal. Ook in het voortgezet onderwijs waren de carrièrelijnen tot voor kort bijzonder lang. In de afgelopen cao's is al veel geïnvesteerd in het terugbrengen van het aantal periodieke stappen. Met de extra impuls die het kabinet dit voorjaar, op basis van het rapport van de werkgroep Van Rijn (De arbeidsmarkt in de collectieve sector), aan de sector onderwijs heeft toegekend, wordt de lengte van de carrièrelijnen verder teruggebracht tot een uniforme lengte van 18 jaar in 2002. Hiermee is het loopbaanperspectief van de leraar

aanzienlijk verbeterd. Het streven is een marktconform carrièrepatroon van 15 jaar.

Naast het inkorten van de carrièrelijn is in de onlangs afgesloten CAO 2001-2003 voor de sector Onderwijs ook een forse verhoging van de decentrale schoolbudgetten afgesproken. Hierdoor krijgen scholen onder meer de mogelijkheid om beloningsdifferentiatie toe te passen.

werkdruk

Het loopbaanperspectief van de leraar is verbeterd, maar de werkdruk in het onderwijs wordt nog steeds als hoog ervaren. Op jaarbasis werkt een leraar weliswaar niet meer dan een werknemer bij een andere overheidssector of in de markt, maar hij moet zijn jaartaak in slechts 37 à 38 weken leveren. Dit betekent dat hij, zeker in piekperiodes als de maanden december en juni, beduidend meer werkt dan 36 uur per week. Leraren geven aan dat de ervaren werkdruk niet ligt in het lesgeven, maar meer in buitenschoolse activiteiten en lesgerelateerde activiteiten als lesvoorbereiding, vergaderingen en ouderavonden. Modernisering van de arbeidsorganisatie en verdere professionalisering van het management en bestuur kunnen helpen om de efficiëntie van het onderwijs te verhogen en zo meer tijd te creëren voor het primaire onderwijsproces, zodat de werkdruk wordt verlaagd.

taak- en functiedifferentiatie

Veranderingen in het onderwijsproces leiden tot differentiatie in functies en diversiteit in onderwijspersoneel. Taak- en functiedifferentiatie brengen meer mogelijkheden voor horizontale en verticale mobiliteit. Hierdoor ontstaat meer ruimte voor loopbaanwensen en individuele (salaris) carrières. Bovendien kan functiedifferentiatie een positief neveneffect hebben op de ervaren werkdruk van leraren. Het afsplitsen van voor de leraarfunctie niet wezenlijke taken en deze toekennen aan ondersteunend personeel, blijkt zeer goed mogelijk. Extra ondersteunend personeel leidt meer dan extra leraren tot verlaging van de ervaren werkdruk en een verhoging van de arbeidssatisfactie. Meer functiedifferentiatie betekent ook, dat er niet uitsluitend een beroep gedaan wordt op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. Tot nu toe was het niet mogelijk om een onderwijstaak op mbo-niveau te vervullen. Daardoor werd een belangrijk deel van de arbeidsmarkt niet benut. Door aan het onderwijsproces gerelateerde functies op mbo-niveau te creëren kan dit segment van de arbeidsmarkt worden ontsloten (zie ook de beleidsnota Maatwerk 3). Functiedifferentiatie kan op die manier een bijdrage leveren aan de vermindering van het lerarentekort. In het hoger beroepsonderwijs, het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en in iets mindere mate het voortgezet onderwijs wordt op een meer evenwichtige manier beroep gedaan op de arbeidsmarkt voor middelbaar opgeleiden.. In deze sectoren bestaat een kwart tot een derde van de nieuwe instroom uit mensen met een middelbare beroepsopleiding.

1 De onderwijsarbeidsmarkt: de sociaal-economische context

1.1 Inleiding

'Werk, werk, werk', het credo van de laatste kabinetten, is de afgelopen jaren bewaarheid. De economische groei in Nederland lag de afgelopen vier jaar met bijna 4 procent groei per jaar op een internationaal zeer hoog niveau. Hierdoor ontwikkelde ook de werkgelegenheid zich erg gunstig. Die groeiende tussen 1996 en 2001 gemiddeld met meer dan 200 duizend personen per jaar. De werkloosheid liep hierdoor sterk terug, van bijna 8 procent van de beroepsbevolking in 1995 tot 3,3 procent in 2001. De banengroei voltrok zich vooral in de marktsector, hoewel de laatste jaren het arbeidsvolume in de collectieve sector ook weer toenam.

Doordat de economische groei in Nederland de afgelopen jaren voorspoediger verliep dan in andere Europese landen, is ook de krapte op de arbeidsmarkt hier veelal groter dan elders in Europa. De huidige arbeidsmarktkrapte leidt tot een relatief hoge loonontwikkeling, hetgeen de Nederlandse concurrentiepositie op de internationale markten niet ten goede komt. De gespannen arbeidsmarkt kan de komende jaren dan ook een rem op de economische groei gaan vormen. De komende jaren kan niet langer, zoals de afgelopen jaren het geval was, geput worden uit een groot reservoir van werklozen. Het Centraal Planbureau signaleert nu al dat de export lijdt onder productiebelemmeringen als gevolg van personeelstekorten. De verwachting is dat de groei van de Nederlandse economie vertraagt naar 2 procent in 2001 en 2002. Een beleid gericht op het ontsluiten van verborgen arbeidsreserves en het verhogen van de arbeidsproductiviteit kan een zeker tegenwicht bieden aan deze ongewenste ontwikkeling. Scholing is een belangrijk instrument om dit beleid te ondersteunen.

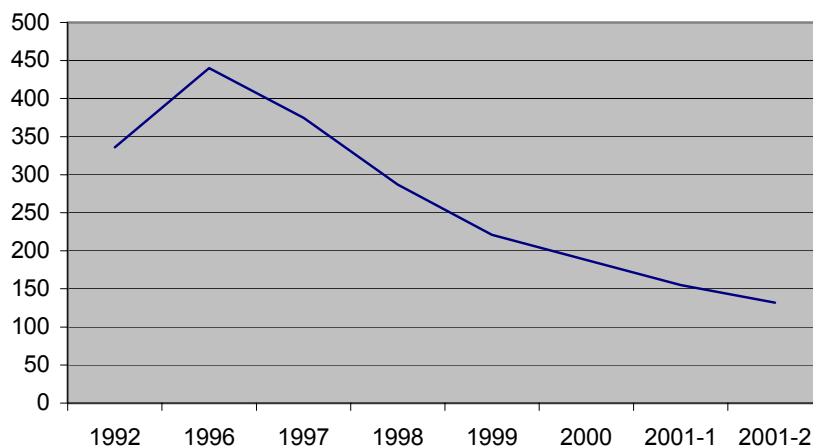
De spanning op de arbeidsmarkt is ook in het onderwijs steeds meer voelbaar. Twee factoren maken de situatie in het onderwijs extra gecompliceerd. Ten eerste heeft de onderwijswerkgever vooral behoefte aan hoog opgeleide werknemers, waarmee hij zich op het krapste gedeelte van de arbeidsmarkt begeeft. Ten tweede is de lerarenpopulatie relatief sterk vergrijsd, waardoor de komende jaren een forse vervangingsvraag bestaat. In betrekkelijk korte tijd is de Nederlandse economie een kennisintensieve diensteneconomie geworden. Om in de toekomst als kennisintensieve samenleving te kunnen concurreren met anderen zijn voldoende goede opleiders nodig. Het onderwijs heeft ook een maatschappelijke opdracht te vervullen, waarbij het ontplooiën en benutten van al het in de maatschappij aanwezige talent voorop staat. De ontwikkeling van kennis, sociale competenties en daarmee sociale cohesie, alsmede het versterken van de maatschappelijke integratie zijn dan ook thema's waarvoor het onderwijs zich de komende jaren ziet gesteld. Ook andere ontwikkelingen zorgen voor een drastische uitbreiding van de onderwijsbehoefte en de vraag naar onderwijzend personeel:

- een vergrote doorstroom van leerlingen (verlengde leerwegen);
- een 'leven lang leren' (mede als gevolg van de snelle veroudering van kennis door de snelle technologische ontwikkeling);
- de klassenverkleining (laatste tranche in 2002);
- de ontsluiting van de arbeidsreserve;
- de noodzaak om de arbeidsproductiviteit te verbeteren om een goede concurrentiepositie te behouden.

1.2 De gespannen arbeidsmarkt

De aanhoudende krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt uit zich in een stijging van het aantal openstaande vacatures, dat met 200 duizend vacatures eind 2000 ongeveer 20 duizend hoger lag dan een jaar eerder. Met de daling van de werkloosheid en het aantal bijstandgerechtigden neemt de arbeidsreserve in fors tempo af. Dankzij de hoge economische groei is de werkloosheid in Nederland lager dan de afgelopen twintig jaar het geval is geweest. De geregistreeerde werkloosheid daalde van 440 duizend in 1996 naar 132 duizend in het 2e kwartaal van 2001. Ook het aantal mensen met een bijstandsuitkering is fors gedaald, van 481 duizend in 1996 naar 363 duizend in 2000.

Figuur 1.1 Ontwikkeling van de geregistreeerde werkloosheid (x 1000)



Bron: CBS, 2001, Voorburg.

Uit de Arbeidsreserve-enquête 2000 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat in Nederland 2,5 miljoen mensen niet werken, die wel beschikbaar zouden kunnen zijn voor de arbeidsmarkt. Het gaat om mensen die jonger zijn dan 65 jaar, niet studeren en niet volledig arbeidsongeschikt zijn. Van die totale potentiële arbeidsreserve van 2,5 miljoen is circa 1 miljoen mensen, al dan niet onder bepaalde voorwaarden, wel bereid te gaan werken. De bereidheid om te werken neemt toe met het opleidingsniveau en duidelijk af met de leeftijd.

Uit de enquête blijkt verder dat van de groep die zou willen werken bijna driekwart bereid is om bij de overheid een baan te aanvaarden, als die aansluit bij hun opleiding en werkervaring. Meer dan de helft (54%) is bereid om in het onderwijs te gaan werken. In vergelijking met andere overheidssectoren is de sector onderwijs erg aantrekkelijk om in te werken, blijktens de enquête. De rijksoverheid, politie, defensie en de lokale overheid scoren met respectievelijk 20, 27, 12 en 51 procent aanmerkelijk lager. Van de groep die geïnteresseerd is in een baan in het onderwijs heeft ongeveer 21 procent een hbo- of wo-opleiding en 35 procent een middelbare beroepsopleiding of een havo/vwo-diploma. De rest heeft maximaal een mavo-diploma of lager beroepsonderwijs. Potentiële intreders geven aan dat de mogelijkheid om arbeid en zorg te combineren (hun voorkeur gaat uit naar 1 tot 3 dagen werken) en een korte reisduur naar het werk belangrijke kenmerken zijn waaraan een baan moet voldoen.

Zo aftellend blijkt dat van de potentiële arbeidsreserve van 2,5 miljoen mensen circa 100.000 mensen, qua opleiding en interesse in aanmerking zouden kunnen komen voor een functie als docent. De helft van hen zou eventueel ook een baan in het onderwijs accepteren. Daarbij moet worden bedacht dat op de Nederlandse arbeidsmarkt in het jaar 2000 naar schatting 250 duizend vacatures voor hoger opgeleiden waren. Onderwijs is maar één van de werkgevers die zich op deze groep richt, naast bijvoorbeeld de zakelijke en financiële dienstverlening. En door de vergrijzing binnen de Nederlandse samenleving is toename van nieuw arbeidsaanbod beperkt. Het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) verwacht dan ook de komende jaren een nijpend tekort aan met name hoog opgeleiden. Dit treft het onderwijs zwaar, omdat voor circa 80 procent van de functies in het onderwijs een hogere opleiding is vereist.

1.3 Het Nederlandse onderwijs in Europees perspectief

In 1998 besteedden de publieke en private sector 4,6 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP) aan onderwijsinstellingen in Nederland¹. Dit is minder dan in ons omringende landen, waar deze uitgaven varieerden van 4,7 procent BBP in België tot 7,2 procent in Denemarken². Wel was tussen 1995 en 1998 de groei in de onderwijsuitgaven in Nederland wat hoger dan in de landen om ons heen.

Om een goed beeld te krijgen van het Nederlandse onderwijs in Europees perspectief, moet niet alleen worden gekeken naar de omvang van de onderwijsuitgaven, maar ook naar het beroep dat op het onderwijsbestel wordt gedaan; de uitgaven per leerling. Voor 1998 is het beeld wisselend. In het primair onderwijs liggen de uitgaven per leerling op hetzelfde niveau als in onze buurlanden, maar 9 procent lager dan het gemiddelde van de Europese Unie en 4 procent onder het OESO-gemiddelde³. In het secundair onderwijs liggen de uitgaven per leerling in Nederland lager dan in de ons omringende landen, 6 procent onder het gemiddelde voor de Europese Unie, maar wel op het gemiddelde OESO-niveau. De (publieke en private) uitgaven aan instellingen in het tertiair onderwijs, uitgedrukt per student, zijn in 1998 juist weer de hoogste van de directe buurlanden, terwijl in de gehele EU de uitgaven gemiddeld ongeveer 23 procent en in de OESO ongeveer 18 procent lager liggen dan in Nederland.

De kwaliteit van het Nederlandse onderwijs is goed. Uit internationaal vergelijkbare gegevens wordt duidelijk dat Nederland, na Zweden, zelfs de meest geletterde bevolking heeft. Ook op het gebied van wiskunde en natuurwetenschappelijke kennis scoren Nederlandse leerlingen relatief hoog. Nederland behoort tot de landen waar de leerlingen de afgelopen jaren (1995-1999) gemiddeld betere resultaten zijn gaan behalen en waar de onderliggende verschillen in prestaties tussen leerlingen kleiner zijn geworden. Dit neemt niet weg dat er nog verbeteringen nodig zijn. In 1999 had driekwart van de Nederlandse jongvolwassenen een diploma in tenminste het hoger secundair onderwijs (havo, vwo, vab vanaf niveau 2, basisberoepsopleiding en hoger). Dit opleidingsniveau ligt iets boven het EU-gemiddelde van 70 procent en het OESO-gemiddelde van 72 procent. Maar in een aantal omringende landen ligt het niveau duidelijk hoger; in

¹ Education at a Glance 2001, OESO 2001, Parijs. In eerdere edities van Education at a Glance hanteerde de OESO een andere centrale indicator voor onderwijsuitgaven, met een ruimere definitie.

² In de Europese Unie werd gemiddeld 5,4 procent BBP aan de onderwijsinstellingen uitgegeven, in de OESO 5,8 procent.

³ Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

Frankrijk op 76 procent, in Duitsland en Denemarken boven de 85 procent. Voor hoger opgeleiden blijkt het beeld nog wat minder gunstig. Het percentage 25-34 jarigen dat tenminste een opleiding op tertiair niveau behaalt, bedraagt in Nederland 25 procent. Voor de meeste buurlanden ligt dit percentage hoger: Verenigd Koninkrijk 27 procent, Denemarken 29 procent, Frankrijk 31 procent en België 34 procent.

Het Nederlandse onderwijs is in vergelijking met andere landen zeer kosteneffectief. Er worden goede resultaten behaald tegen betrekkelijk geringe kosten. Wel moet daarbij worden bedacht dat op dit moment een zware wissel wordt getrokken op het onderwijzend personeel en haar management. De Onderwijsinspectie constateert in haar meest recente jaarverslag dat de krapte op de onderwijsarbeidsmarkt zorgt voor toenemende druk op de kwaliteit van het onderwijs door onvoldoende vervanging bij ziekte en daardoor lesuitval, het samenvoegen van klassen en management dat soms voor de klas moet staan. Bovendien daalt de instroom in de lerarenopleidingen (met name in het voortgezet onderwijs). Een verontrustend teken voor een land dat de ambitie heeft om tot de internationale top van de kenniseconomieën te behoren. Ook de lesmiddelen en de huisvesting van scholen zijn een bron van zorg. Met andere woorden: voor de kosteneffectiviteit van het Nederlandse onderwijs dreigt op termijn een prijs te worden betaald.

1.4 Investerings

Uit de Onderwijmeter 2000⁴ blijkt dat de Nederlander onderwijs erg belangrijk vindt. Driekwart van de Nederlanders vindt dat er meer geld naar het onderwijs moet. Bovendien maakt men zich zorgen over thema's als het lerarentekort, het voorzieningenniveau in het onderwijs en de - vernieuwingen in het voortgezet onderwijs. Ook het kabinet geeft een hoge prioriteit aan het onderwijs. In het regeerakkoord was het onderwijs met de zorg en de veiligheid één van de belangrijke beleidsthema's waarin extra is geïnvesteerd. In de loop van de regeerperiode zijn eveneens veel extra middelen uitgetrokken voor het onderwijs. In totaal besteedt het kabinet in de jaren 1999 tot en met 2002 ruim € 5,4 miljard extra aan onderwijs. Van dit bedrag is ongeveer € 0,9 miljard opgebracht binnen de eigen begroting van OCenW via ombuigingen of onderuitputting. De netto extra investering in het onderwijs gedurende de regeerperiode van Paars II bedraagt dus ruim € 4,5 miljard. Daarmee heeft 'onderwijs en kennis' gedurende deze periode een aandeel van 30 procent gekregen in de netto extra bestedingsruimte van het kabinet. De intensiveringen van het tweede paarse kabinet zijn in de OESO-cijfers (1998) nog niet meegenomen.

Tabel 1.1 Overzicht extra bestedingsruimte Paars II per beleidsthema

	extra ruimte (bruto)		zelf verdiend		Extra ruimte (netto)	
	in mrd	in % totaal	in mrd	in % totaal	in mrd	in % totaal
<i>Onderwijs/ kennis</i>	5.5	20%	0.9	7%	4.6	30%
Gezondheidszorg	6.6	24%	2.1	18%	4.4	29%
Veiligheid/ leefbaarheid	2.4	9%	0.3	3%	2.0	13%
Overig	12.6	47%	8.3	72%	4.3	28%
Totaal	27.1	100%	11.6	100%	15.3	100%

⁴ ITS: Onderwijmeter 2000

De extra investeringen in het onderwijs zijn vooral besteed aan de verbetering van de arbeidsvoorwaarden van docenten en onderzoekers (zie hoofdstuk 3), een uitbreiding van het gebruik van ICT in het onderwijs, klassenverkleining in het basisonderwijs, extra materieel in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en een impuls voor het beroepsonderwijs. Met de extra investeringen wordt het 'achterstallig onderhoud' aangepakt, dat het onderwijs de afgelopen jaren steeds meer parten ging spelen, maar ook worden nieuwe wegen ingeslagen in de vormgeving van de onderwijsarbeidsmarkt. Hierover later meer.

2. Werkgelegenheid en wervingspositie

2.1 Inleiding

De sector onderwijs heeft de afgelopen jaren te maken gekregen met een razendsnelle metamorfose van haar arbeidsmarktpositie. Nog maar enkele jaren geleden stond het werkloosheidsprobleem hoog op de agenda. Inmiddels is veel veranderd. Het aantal werklozen⁵ is sterk gedaald en dat heeft alles van doen met de krappe arbeidsmarkt. Hoewel met name de instroom in de lerarenopleidingen de afgelopen jaren relatief sterk is toegenomen, is de instroom van de schoolverlaters onvoldoende om aan de sterk gestegen vraag naar leraren te voldoen. Herintreders en zij-instromers zijn nodig om in de toegenomen vraag te voorzien. Aan die toegenomen structurele vraag moet worden voldaan onder condities van een sterk gespannen arbeidsmarkt (zie ook hoofdstuk 1). Niet alleen onderwijs heeft mensen nodig, maar dat geldt bijvoorbeeld ook voor de zakelijke en financiële dienstverlening. Kortom: het wordt steeds moeilijker om aan de vraag te voldoen en de wervingspositie ten opzichte van andere werkgevers wordt cruciaal.

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het onderwijs. Verder komt de opbouw van het personeelsbestand naar opleiding en beroep aan de orde. Aan de hand van cijfers van het CBS wordt de wervingspositie van het onderwijs in beeld gebracht. Welke trends kunnen daarin worden onderscheiden? Vervolgens komt de wervingspositie van het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie aan de orde, daarbij gebruik makend van cijfers uit de arbeidsmarktbarometers⁶. Verder wordt uitgebreid ingegaan op de in- en uitstroom bij de lerarenopleidingen. Ook de resultaten van een vergelijkend onderzoek onder pas afgestudeerde leraren in diverse Europese landen zal de revue passeren

2.2 Een gestage werkgelegenheidsgroei

Zoals beschreven in het eerste hoofdstuk is de werkgelegenheid in de jaren negentig in Nederland fors gegroeid. Een groot deel van deze groei is tot stand gekomen in de dienstensector. Het arbeidsvolume bij de overheid (exclusief onderwijssectoren) stijgt weer licht na een forse daling tot halverwege de jaren 90, als gevolg van afslankingsoperaties, privatisering en verzelfstandiging. De werkgelegenheid in het onderwijs is de laatste jaren gestaag gestegen; sinds 1994 met ongeveer 17 procent. Dit komt overeen met 46 duizend voltijdbanen (ongeveer 55 duizend personen). In de hele onderwijssector werken ongeveer 380 duizend⁷ mensen. Niet alle onderwijssectoren hebben een even groot aandeel in deze stijging. Vooral de werkgelegenheid in het primair onderwijs is de afgelopen jaren fors gegroeid (+30%). Daarentegen is de werkgelegenheid in het hoger

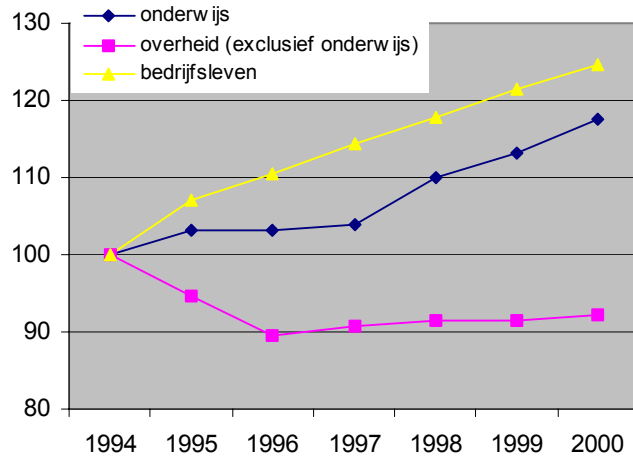
⁵ mensen in de sector onderwijs die een werkloosheidsuitkering ontvangen

⁶ Regioplan voert jaarlijks een monitoronderzoek uit naar de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt in de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

⁷ primair en voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs (exclusief academische ziekenhuizen) en onderzoeksinstellingen

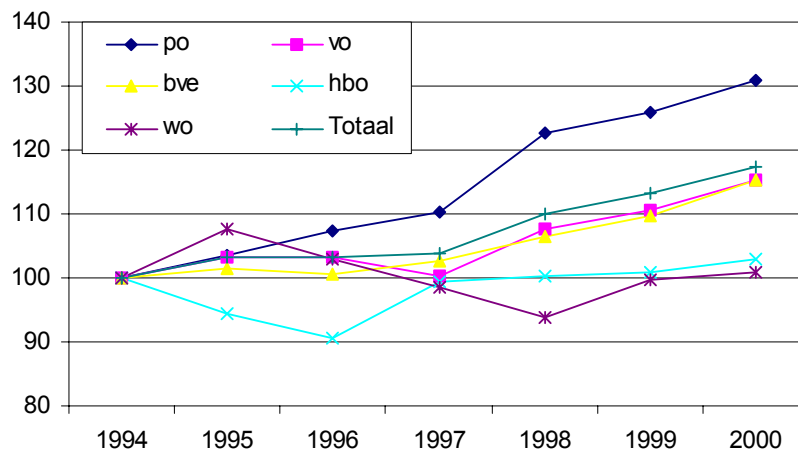
beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs sinds 1994 nauwelijks gegroeid (zie figuur 2.2).

Figuur 2.1 De ontwikkeling van de werkgelegenheid (in voltijdbanen) in het onderwijs, bij de overheid en het bedrijfsleven (1994 = 100)



Bron: De Kerngegevens Overheidspersoneel (1994 - 1999) Ministerie van BZK; CASO (2000) en CPB (2000)

Figuur 2.2 De ontwikkeling van de werkgelegenheid (in voltijdbanen) naar onderwijssector (1994 = 100)



Bron: De Kerngegevens Overheidspersoneel (1994 - 1999) Ministerie van BZK en CASO (2000)

Oorzaken groei

De stijging van de werkgelegenheid in het onderwijs is het gevolg van de groei van de leerlingenaantallen, de zogenoemde achterstandsleerlingen, de verblijfsduur in het onderwijs (lengte van de onderwijscarrière), organisatie van het primaire proces (in hoofdstuk 4 komt in dit kader de functiedifferentiatie binnen het onderwijs aan de orde), arbeidsduur(verkort) en onderwijskundige vernieuwingen zoals de klassenverkleining.

De werkgelegenheidsontwikkeling is, met name in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, zeer sterk gekoppeld aan het aantal leerlingen. De stijging van het aantal leerlingen en studenten zien we vanaf het schooljaar 1997/1998 terug in alle sectoren⁸. Deze stijging (in de afgelopen vier jaar met bijna 100 duizendofwel 2,7 procent) heeft gezorgd voor een toename van leraren en onderwijsondersteunend personeel. Ruwweg éénvijfde deel van de werkgelegenheidstoename in het basisonderwijs sinds 1994 kan bijvoorbeeld worden toegeschreven aan de stijging van het aantal leerlingen.

In het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs is de relatie tussen studentenaantallen en personele inzet minder direct. Zo is in de periode 1994-2000 de werkgelegenheid in deze twee sectoren licht gegroeid, terwijl het aantal studenten fors is toegenomen.

De groei van het aantal leerlingen is niet alleen demografisch bepaald, maar is ook een effect van de toegenomen deelname aan het onderwijs en de langere "verblijfsduur" in het onderwijs. Steeds meer leerlingen en studenten volgen langere onderwijspaden. In het basisonderwijs en - in mindere mate - het voortgezet onderwijs is bovendien de zogenoemde gewichtenregeling (voor leerlingen met bepaalde achterstandskennmerken krijgen scholen een hogere financiering) van invloed op de werkgelegenheidsontwikkeling. De afgelopen jaren is het effect van het aantal "gewichtleerlingen" in het basisonderwijs licht afgenomen (zie bijlage).

Tegenover de trend van meer leerlingen staat een ontwikkeling van minder capaciteit voor achterstandsleerlingen. Dit beeld behoeft wel enige nuancering. Het aantal leerlingen met een kleine achterstand (de 1.25 leerling) is snel gedaald een halvering van het aantal sinds 1993). Deze daling is vooral veroorzaakt door het aanscherpen van de criteria voor deze categorie leerlingen in 1997. Daar staat tegenover dat sinds 1993 het aantal leerlingen met een geïndiceerde grotere achterstand, de zogenoemde "1.9 leerlingen", met 28 procent is toegenomen. Er heeft dus tevens een herverdeling van de middelen plaatsgevonden naar leerlingen met een grotere achterstand.

De piek in de groei van de werkgelegenheid in 1998 in het primair onderwijs (zie figuur 2.2) is vooral veroorzaakt door de invoering van de arbeidsduurverkort) en de eerste fase van de klassenverkleining. In 1997 is de werkgelegenheid als gevolg van de klassenverkleining met 3.700 voltijdbanen gegroeid en in 1998 met ruim 4.000⁹. Overigens kunnen de middelen voor klassenverkleining ook worden gebruikt om onderwijsassistenten (meer handen in de klas) aan te trekken. In 2002 moet de laatste tranche klassenverkleining worden gerealiseerd. Voor leraren is de verlaging van de werkdruk een zeer belangrijk punt, zoals ze hebben aangegeven in het onderzoek naar taakbelasting (zie hoofdstuk 4). Gezien de krapte op de (onderwijs)arbeidsmarkt, zal de oplossing "meer handen in

⁸ In het primair onderwijs nam het aantal leerlingen toe met 1,9%, in het voortgezet onderwijs met 1,3%, in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie met 3,2%, in het hoger beroepsonderwijs met 11,2% en in het wetenschappelijk onderwijs met 3,2%.

⁹ IVA arbeidsmarkttramingen primair onderwijs 2000 - 2011.

de klas" (lees: meer onderwijsassistenten), waarschijnlijk een zeer belangrijke rol spelen. In het kader van de commissie Van Rijn is dan ook voorzien in een toename van de instroom van onderwijsassistenten. Het 'Actieplan onderwijsassistenten', zoals opgenomen in Maatwerk 3¹⁰, moet de functiedifferentiatie in het onderwijs versterken en de invoering van de laatste tranche "klassenverkleining" vereenvoudigen (zie ook hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5).

arbeidsduur

In de afgelopen vijf jaar is de arbeidsduur binnen het onderwijs licht toegenomen, mede door de aantrekkende arbeidsmarkt. Deze ontwikkeling is vooral te zien bij vrouwen in de sectoren primair en voortgezet onderwijs en bij de mannen in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. In het voortgezet onderwijs lijkt de toename iets af te vlakken. Daar is tussen 1999 en 2000 de gemiddelde functieomvang licht gedaald, hoewel over de totale periode een stijging overblijft. Door de arbeidsduurverkorting (ADV), zoals die in 1996 en 1998 is overeengekomen, wordt de groei van de gemiddelde functieomvang overigens wat vertekend. Vooral in het voortgezet onderwijs heeft een flink aantal deeltijders zijn of haar aantal uren niet gewijzigd. Hierdoor wordt de arbeidsduur (statistisch) hoger.

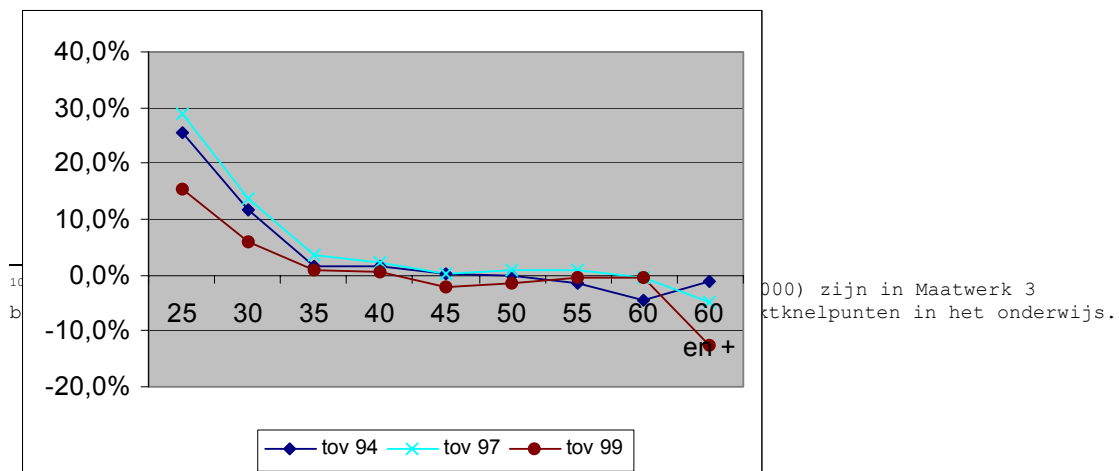
Tabel 2.1 Gemiddelde functieomvang van leraren, naar onderwijssector, 1995 - 2000

	1995			2000			Mutatie 1995- 2000		
	Man	vrouw	totaal	Man	vrouw	totaal	Man	vrouw	totaal
PO	0,90	0,64	0,71	0,92	0,71	0,75	+ 0,02	+ 0,07	+ 0,04
VO	0,87	0,64	0,80	0,91	0,71	0,83	+ 0,04	+ 0,07	+ 0,03
BVE	0,79	0,62	0,72	0,87	0,66	0,77	+ 0,08	+ 0,04	+ 0,05

Bron: CASO (2000)

In figuur 2.3 en 2.4 is opgenomen de jaarlijkse gemiddelde toe- en afname van de functieomvang in het primair onderwijs. Tot 35 jaar is bij mannen sprake van een sterke toename van de functieomvang, rond 45 jaar een lichte afname (1,5 à 2%) en vanaf ongeveer 55 jaar een forsere afname. Eenzelfde patroon is zichtbaar bij vrouwen, waarbij de toename in de functieomvang eerder stopt en de afname later inzet. Zoals uit figuur 2.4 blijkt, vindt de toename voornamelijk tot 30 jaar plaats (35 jaar bij de mannen). Tussen de 30 en 40 jaar is een lichte afname (3 %), het zogenoemde "kinderdal", en pas na 60 jaar (55 jaar bij de mannen) is een forsere afname te zien.

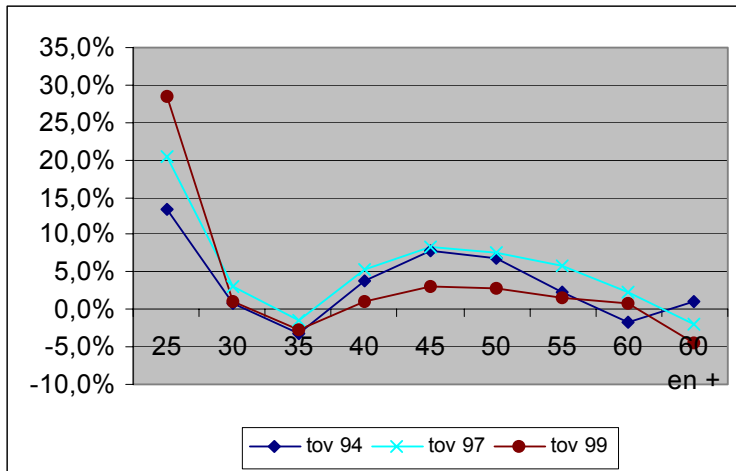
Figuur 2.3 Jaarlijkse gemiddelde toe-/afname functie-omvang mannen per leeftijdscategorie in het primair onderwijs ten opzichte van



1994, 1997 en 1999

Bron: CASO (2000)

Figuur 2.4 Jaarlijkse gemiddelde toe-/afname functie-omvang vrouwen per leeftijdscategorie in het primair onderwijs ten opzichte van 1994, 1997, 1999



Bron: CASO (2000)

De algemene *bereidheid om meer te gaan werken* is in alle sectoren het hoogst onder jongere leerkrachten die geen kostwinner zijn en geen volledige aanstelling hebben. De bereidheid om meer te gaan werken is in het primair onderwijs vooral groot buiten de grote steden; niet in de regio's waar juist de grootste arbeidsmarktknelpunten zijn. In alle sectoren zijn het verbeteren van de salarissen en het verlagen van de werkdruk belangrijke voorwaarden waaraan voldaan moet worden, wil men meer gaan werken. Hoewel veel mensen bereid zijn om, onder bepaalde voorwaarden, meer te gaan werken, is er ook een hele grote groep die liever minder wil werken. Deze laatste groep is groter dan de eerstgenoemde. Belangrijke belemmeringen om minder te gaan werken zijn vaak van financiële aard.

In het onderwijs bestaan verschillende mogelijkheden om de arbeidsduur (eventueel tijdelijk) uit te breiden. Deze mogelijkheden worden vaak samengevat onder de noemer "*flexibilisering van de arbeidsduur*". Scholen kunnen zo het arbeidsaanbod vergroten, op de korte én lange termijn. Uit het onderzoek van Regioplan *Flexibilisering van de arbeidsduur in PO, VO en BVE* (2001) blijkt dat alle drie de sectoren op beperkte schaal gebruik maken van de mogelijkheden voor flexibilisering. Uit dit onderzoek blijkt ook dat de mogelijkheden onvoldoende aansluiten op de behoeften van de werknemers in het onderwijs. Daarnaast geven respondenten aan het financieel niet aantrekkelijk te vinden om meer te gaan werken. Ook vinden velen de werkdruk te hoog om langer te werken.

Het grootste aantal uren meerwerk in alle sectoren is ontstaan doordat (voormalige) deeltijders hun uren structureel uitbreiden. Regioplan schat dat in de loop van het afgelopen schooljaar op deze wijze in het primair onderwijs ruim 2.300 voltijdbanen zijn vervuld en in het voortgezet

onderwijs ruim 850. Voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zijn geen populatieschattingen gemaakt¹¹. Wel is duidelijk dat zowel onderwijsgeevenden als directieleden in deze sector volop gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden om hun (voormalige) deeltijdbetrekking uit te breiden.

Uitbreiding door het *opplussen en/of verzilveren van de ADV* heeft in het primair onderwijs bijna 800 voltijdbanen opgeleverd en in het voortgezet onderwijs bijna 200. Het gebruik van deze regeling in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is ongeveer gelijk aan dat van in het primair en voortgezet onderwijs.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie wordt, in vergelijking met het primair en voortgezet onderwijs, veel gebruik gemaakt van de spaarverlofregeling. Deze regeling levert in deze sector de grootste uitbreiding op. Het aantal ADV-uren dat door onderwijzend personeel gespaard wordt in het primair onderwijs leverde ruim 400 voltijdbanen op. Voor directieleden was dit ongeveer 170. In het voortgezet onderwijs is het aantal onderwijsgevende en -ondersteunende verlofspvaarders ongeveer een groot als in het primair onderwijs. Alleen het aantal verlofsparende directieleden (29,6%) ligt in het voortgezet onderwijs iets hoger dan in het primair onderwijs (27%).

Feminisering

Binnen het onderwijs werken veel vrouwen. Op dit moment is meer dan de helft (55%) van het onderwijspersoneel vrouw. De verschillen naar sector zijn echter groot. In het primair onderwijs is bijna 70 procent van de leerkrachten vrouw, terwijl hun aandeel in het voortgezet onderwijs met 34 procent onder het landelijk gemiddelde van 39 procent ligt. Vooral het primair onderwijs "feminiseert" in hoog tempo. In de afgelopen vijftien jaar is het aandeel vrouwen gestegen met bijna 20 procent. De verwachting is dat het percentage vrouwen in het primair onderwijs in 2011 zal zijn gestegen tot meer dan 75 procent¹². De feminisering stelt het management van de scholen voor de uitdaging om met een groot aantal deeltijdwerkers het onderwijsproces te organiseren. Daarnaast worden ook de wervingsinspanningen groter, omdat de uitstromers veelal aanmerkelijk grotere dienstverbanden hebben dan de nieuwkomers. Hoewel in het voortgezet onderwijs nog veel mannen werkzaam zijn zal naar verwachting dit percentage dalen van 66 procent in 1998 naar 57 procent in 2009¹³. De feminisering van het onderwijspersoneel zien we overigens terug in veel andere (OESO) landen. Het aandeel vrouwen in het primair onderwijs is in de OESO-landen gemiddeld 77 procent.

Hoogopgeleid personeel

Het onderwijs kent van oudsher een zeer hoogopgeleid personeelsbestand. Dat is ook niet verwonderlijk, gezien de toelatingseisen die worden gesteld aan onderwijzend personeel. Ongeveer 78 procent van het onderwijspersoneel heeft een hogere opleiding (54 procent een hbo- en 24 procent een universitaire opleiding)¹⁴. Ook in vergelijking met een sector als de zakelijke dienstverlening, toch een sector met veel hoogopgeleiden, scoort onderwijs erg hoog.

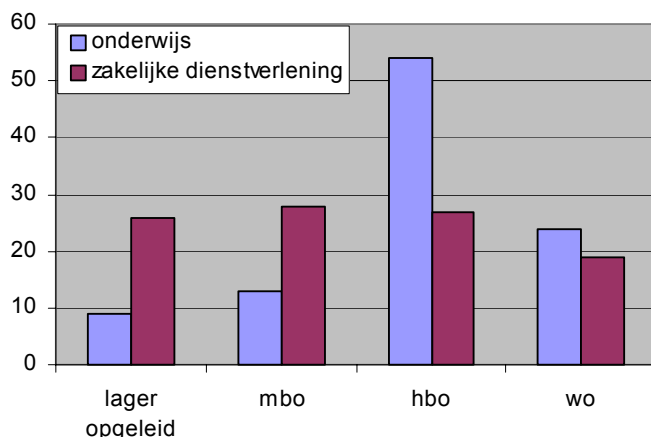
¹¹ Voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie beschikte Regioplan niet over informatie over de samenstelling van de populatie. Daarom kon voor deze sector geen populatieschatting gemaakt worden.

¹² IVA: arbeidsmarktramingen primair onderwijs 2000 - 2011

¹³ IVA: arbeidsmarktramingen voortgezet onderwijs 1998 - 2009

¹⁴ De Enquete Beroepsbevolking (EBB), 1999

Figuur 2.5 Personeel naar opleidingsniveau: onderwijs vergeleken met zakelijke dienstverlening, 1999.



Bron: De Enquete Beroepsbevolking (EBB), 1999, CBS, Voorburg.
De arbeidsmarkt vraagt om steeds meer hoger opgeleiden. Om ook in de toekomst over voldoende goed gekwalificeerde leraren te kunnen beschikken, zal onderwijs de aankomende jaren flink moeten concurreren met andere sectoren.

2.3 De wervingspositie van het onderwijs

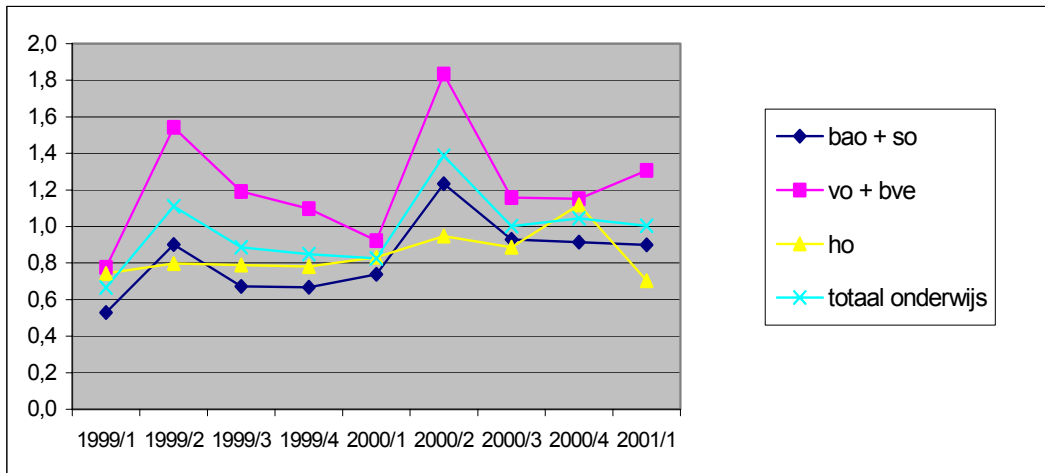
De hoge economische groei van de afgelopen jaren heeft geleid tot toenemende spanningen op de arbeidsmarkt. Werkgevers hebben grote moeite om hun vacatures te vervullen. Sinds maart 2001 is de groei van het aantal openstaande vacatures tot stilstand gekomen. Eind maart 2001 stonden volgens het CBS evenveel vacatures open als in maart 2000 (216 duizend). Overigens is dit nog steeds bijna evenveel als het record van 218 duizend in juni 2000.

In de sector onderwijs is nog wel een stijging te zien van het aantal openstaande vacatures. Figuur 2.6 laat zien dat in het onderwijs het aantal openstaande vacatures duidelijk gerelateerd is aan het schooljaar. Vooral in het tweede kwartaal van het jaar zit een piek. Na deze piek volgt een periode waarin het aantal openstaande vacatures redelijk stabiel is. In 2000 is het voor scholen moeilijker om vacatures te vervullen dan in 1999 (zie ook paragraaf 2.4). De piek in het aantal openstaande vacatures is in 2000 hoger dan in 1999. Daarnaast is in de rest van het jaar het aantal openstaande vacatures hoger dan in de vergelijkbare periode in 1999. Scholen in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie hebben meer moeite om vacatures te vervullen dan scholen en instellingen in het primair en het hoger onderwijs¹⁵.

Figuur 2.6 De onvervulde vacature-intensiteit in het onderwijs¹⁶

¹⁵ Het CBS hanteert een afwijkende sectorindeling. In deze cijfers is de bve-sector samengenomen met het voortgezet onderwijs. In de cijfers van het hoger onderwijs zijn de vacatures van de academische ziekenhuizen niet meegenomen.

¹⁶ Het percentage openstaande vacatures ten opzichte van de werkgelegenheid in personen (exclusief banen < 12 uur).



Bron: De Kerngegevens Overheidspersoneel (1999) Ministerie van BZK; CASO (2000) en CBS (2001)

Ondanks de toenemende spanning op de onderwijsarbeidsmarkt lukt het scholen nog steeds om in de loop van het schooljaar de meeste vacatures te vervullen. In het eerste kwartaal van 2000 zijn volgens het CBS in het onderwijs 9.200 vacatures vervuld; in het eerste kwartaal van 2001 9.800 vacatures.

2.4 De sectorspecifieke wervingspositie

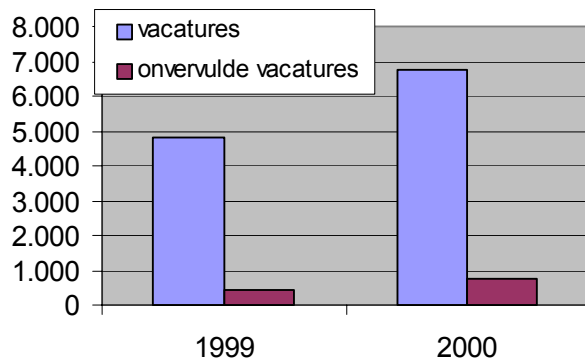
Jaarlijks voert Regioplan een monitoronderzoek uit naar de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt in de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. In deze paragraaf worden de resultaten van het schooljaar 2000-2001 beschreven. Het Ministerie van OCenW wil in de toekomst ook de wervingspositie van het hoger onderwijs in de barometer op te nemen.

2.4.1 Vacatureproblematiek Primair Onderwijs

Reguliere vacatures aan begin schooljaar

Het aantal reguliere vacatures in het primair onderwijs is sterk gestegen ten opzichte van het schooljaar 1999-2000. Toen waren in de aanloop van het schooljaar ruim 4.800 reguliere vacatures (omgerekend naar voltijdbanen). In de aanloop van het schooljaar 2000-2001 waren er 6.750 vacatures. Een toename met ongeveer 40 procent (bijna 2000 vacante voltijdbanen). Deze 6.750 vacatures komen overeen met 6,5 procent van de werkgelegenheid. In het basisonderwijs is voor ongeveer 5.900 voltijdbanen geworven en in het speciaal onderwijs voor bijna 850 voltijdbanen. In 1999 was dit respectievelijk ruim 4.100 en ruim 700. Het aantal onvervulde vacatures bedroeg in het basisonderwijs ruim 600 voltijdbanen en in het speciaal onderwijs ongeveer 150 voltijdbanen. In 1999 was dit respectievelijk 330 en bijna 100 voltijdbanen.

Figuur 2.7 Vacatures en onvervulde vacatures in het primair onderwijs aan het begin van het schooljaar (in voltijdbanen)

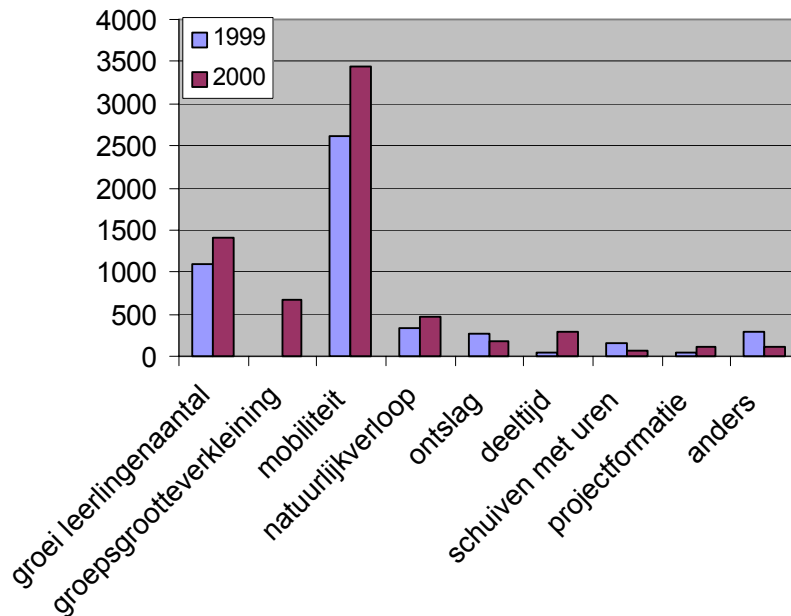


Bron: Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2000-2001, Regioplan, 2001, Amsterdam

Toenemende mobiliteit

De helft van de banen in het primair onderwijs is ontstaan door de mobiliteit van leraren. Deze baan-baan mobiliteit is, vooral als gevolg van de krappe arbeidsmarkt, fors toegenomen met ongeveer 60 procent. Het "jobhoppen" van werknemers in de sector draagt bij aan het vervangingsprobleem. Door het verwisselen van werkgever ontstaan namelijk steeds meer (kortdurende) openstaande vacatures en daarmee meer fricties op de onderwijsarbeidsmarkt. Regionaal kan dit fenomeen een probleem vormen. In de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) ontstonden drie van de vier banen in het primair onderwijs door vrijwillig vertrek van leraren. Buiten de grote steden was dit ongeveer de helft. Ook de groei van het leerlingenaantal zorgt voor vacatures. In het schooljaar 2000-2001 ontstonden hierdoor ongeveer 1.400 nieuwe voltijdbanen. De groepsgruotteverkleining zorgde voor bijna 700 nieuwe voltijdbanen. De omvang van de werving van vacatures in het basisonderwijs is in heel Nederland toegenomen. In het Oosten en het Westen van het land is de stijging hoger dan in de rest van het land. Ook in de (vier) grote steden is het aantal vacatures in vergelijking met vorig jaar weer verder toegenomen.

Figuur 2.8 Redenen van ontstaan van reguliere vacatures in het primair onderwijs in de aanloop naar het schooljaar 2000-2001 (in voltijdbanen)



Bron: Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2000-2001, Regioplan, 2001, Amsterdam

Vervulling van reguliere vacatures

Twee van de vijf vacatures worden vervuld door leerkrachten die van een andere school komen. Een kwart wordt bezet door pas afgestudeerden. Ongeveer zeven procent wordt vervuld door de uitbreiding van de werktijd van zittend personeel. Hoewel dit percentage lager ligt dan vorig jaar is het absoluut gezien nog steeds een belangrijke mogelijkheid voor scholen voor de vervulling van vacatures. Dit geldt in veel mindere mate voor de scholen in de vier grote steden. Leraren in deze steden hebben gemiddeld een grotere betrekkingsovervang dan leraren elders in het land.. De mogelijkheid tot verdere uitbreiding van de betrekkingsovervang in de grote steden is derhalve beperkt. In het basisonderwijs is het aandeel herintreders en zij-instromers (nog) erg laag. In het speciaal onderwijs was het aandeel van deze nieuwe doelgroepen iets groter. Daar werd 7,4 procent van de reguliere vacatures bezet door herintreders en 3,6 procent door zij-instromers. Werklozen spelen in het primair onderwijs een relatief beperkte rol in de vervulling van vacatures. In het basisonderwijs werd ongeveer 5 procent van de reguliere uren vervuld door een (potentiële) werkloze, in het speciaal onderwijs was dit 0,4 procent. Deze (potentiële) werklozen zijn vooral in het Noorden aangesteld. Daar werd nog ruim 15 procent van de reguliere vacatures door deze groep ingevuld. In het Westen was dit slechts 1,5 procent. Hieruit blijkt dat in de tekortgebieden de arbeidsreserve in de vorm van werklozen al in hoge mate is aangesproken en in snel tempo als wervingsbron "opdroogt".

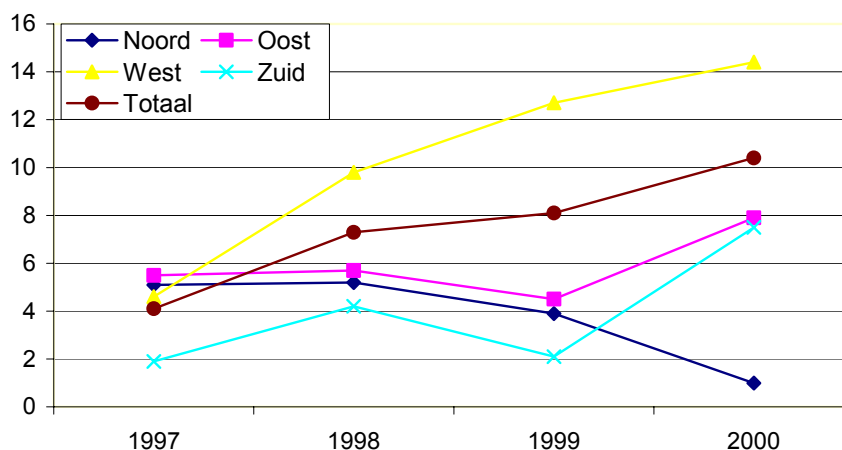
Onvervulde vacatures

Bij de start van het schooljaar 2000-2001 was in het primair onderwijs iets meer dan tien procent van de vacatures niet vervuld. Een toename van ruim twee procentpunt ten opzichte van 1999. In het speciaal onderwijs ligt dit nog hoger. Daar was 18 procent vacatures nog niet vervuld (een 5 procentpunt toename). De problemen verdelen zich echter niet netjes over alle scholen. Met name in de achterstandscholen zijn de problemen geconcentreerd; 17 procent van deze scholen kent problemen met werving.

De vervulling van vacatures hangt nauw samen met:

- *Het "niveau" van de groep.* Vacatures in de bovenbouw zijn moeilijker te vervullen dan vacatures in de onder- of middenbouw. In het basisonderwijs was 12 procent van de vacatures in de bovenbouw aan het begin van het schooljaar nog niet vervuld. In de onderbouw was dit 8,8 procent en in de middenbouw 6,5 procent.
- *Het type onderwijs.* De vervulling van vacatures is in het speciaal onderwijs moeilijker dan in het basisonderwijs. Dit is al een aantal jaren zo. Was aan het begin van het schooljaar in het basisonderwijs 10,4 procent van de reguliere uren niet vervuld, in het speciaal onderwijs was dit 18 procent.
- *Het aandeel achterstandsleerlingen op een school.* Scholen met veel achterstandsleerlingen hebben meer moeite om vacatures te vervullen dan andere scholen. Aan het begin van het schooljaar was op deze scholen ongeveer 17 procent van de reguliere uren nog niet vervuld, tegenover 8 procent op de andere scholen. Ook het percentage onvervulde uren is op de achterstandscholen de laatste jaren flink gestegen. Van 5 procent in 1998 naar 17 procent in het jaar 2000.
- *De regio.* De vacatureproblematiek is niet evenredig over het land verdeeld. In sommige regio's zijn er niet of nauwelijks problemen met het vervullen van vacatures, terwijl in andere delen van het land de problemen erg groot zijn. In het Westen was aan het begin van het schooljaar ruim 14 procent van de reguliere vacatures in het basisonderwijs nog niet vervuld, terwijl dit in het Noorden slechts 1 procent was. In de vier grote steden was ongeveer één op de vier reguliere vacatures aan het begin van het schooljaar nog niet vervuld.

Figuur 2.9 Het percentage onvervulde uren (van de reguliere vacatures) bij aanvang van het schooljaar in het basisonderwijs naar regio



Bron: Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2000-2001, Regioplan, 2001, Amsterdam

Openstaande vacatures worden vaak in de loop van het schooljaar alsnog ingevuld. Van de onvervulde uren aan het begin van het schooljaar 2000-

2001 was op 1 oktober 2000 bijna een kwart vervuld. Op 1 december was dit iets meer dan de helft en op 1 januari 2001 waren twee van de drie vacatures vervuld. Buiten de Randstad lijkt de (bevoegde) arbeidsreserve vooralsnog voldoende soelaas te kunnen bieden

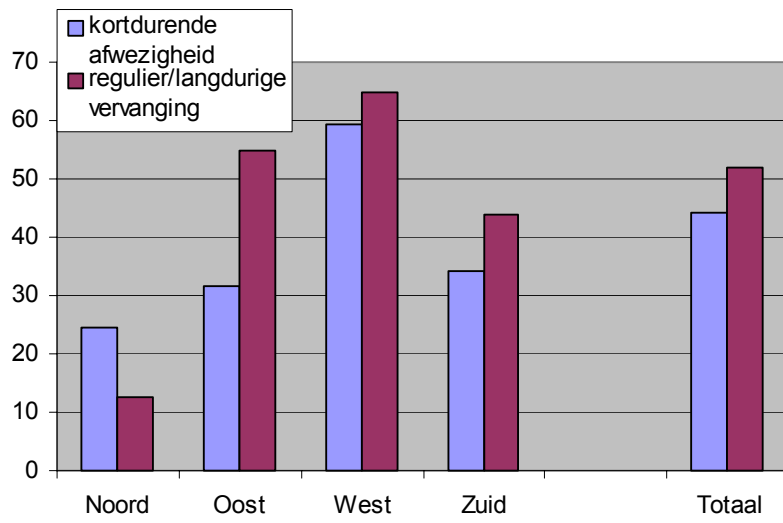
Vacatures in de loop van het schooljaar

In de loop van het schooljaar ontstaan vacatures vooral als gevolg van (langdurige) ziekte en vrijwillig vertrek van leerkrachten. Twee van de drie vacatures die in de loop van het schooljaar ontstaan zijn vervangingsvacatures. In de andere gevallen gaat het om een reguliere baan. Deze reguliere baan is in 60 procent van de gevallen ontstaan door vrijwillig vertrek van een leerkracht. Ook ontstaan banen door groei van het leerlingenaantal of door extra formatie voor groeps-grootteverkleining. In het basisonderwijs is in de periode oktober 2000 tot en met maart 2001 voor ongeveer 6000 voltijdbanen onderwijzend personeel geworven. Op het moment dat de vacatures ontstonden, was bijna de helft nog niet vervuld. In het speciaal onderwijs waren dit omgerekend naar voltijdbanen respectievelijk bijna 1200 en ruim 750. De problematiek verschilt erg per regio. In het Westen en Oosten (waaronder ook Flevoland valt) zijn de vervangingsproblemen veel groter dan in het Noorden

In het basisonderwijs kon ruim 40 procent van het kortdurend verzuim niet op reguliere wijze vervangen worden. In het speciaal onderwijs is dit 70 procent. Vooral voor de bovenbouw zijn de problemen groot. Ongeveer de helft van het kortdurend verzuim kon niet op reguliere wijze worden vervuld. Op achterstandsscholen kon 76 procent van de kortdurende afwezigheid niet op een reguliere wijze worden vervuld. Op het moment dat vacatures voor langdurige vervanging ontstonden was in het basisonderwijs 45 procent niet vervuld en in het speciaal onderwijs gold dit voor 64 procent. Voor de reguliere vacatures waren deze percentages respectievelijk 57 procent en 66 procent. Ook hier geldt dat vooral vacatures voor de bovenbouw zeer moeilijk te vervullen zijn. Na drie maanden staat ongeveer één op de drie vacatures nog open.

Figuur 2.10 Het percentage onvervulde uren in de loop van het schooljaar in het primair onderwijs naar regio in 2000¹⁷

¹⁷ verzuim dat niet op reguliere wijze kon worden vervuld. Dit betekent niet automatisch dat de lessen uitvallen. In bijna alle gevallen kon een noodoplossing worden gevonden.



Bron: Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2000-2001, Regioplan, 2001, Amsterdam

Werving directeuren in het primair onderwijs

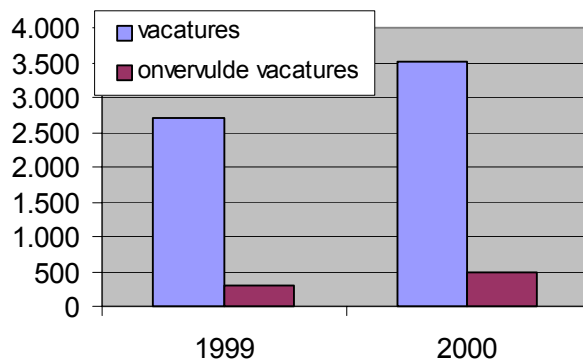
Ook voor wat betreft de werving van directeuren / schoolmanagement nemen de wervingsproblemen wat toe. Het aantal scholen met een vacature loopt op, terwijl het aantal beschikbare kandidaten voor een functie gemiddeld genomen flink terugloopt. Dit wordt in hoofdzaak veroorzaakt door het hoge percentage demotie (25 procent van de vacatures wordt hierdoor veroorzaakt) en de hoge mobiliteit onder directeuren. Er is geen relatie met de aard van de school c.q. de problemen die men er aan treft. Opmerkelijk is dat veel scholen met een vacature (40 procent) maar één kandidaat zien. Ruim twee op de vijf nieuwe directieleden vervulde de functie van leraar voor zij werden aangesteld als directielid. Tot op heden is het in het primair onderwijs niet mogelijk om de directeursfunctie open te stellen voor hen die geen onderwijsbevoegdheid bezitten, maar wel relevante managementervaring (eventueel aangevuld met specifieke opleidingen gericht op het management van een school) hebben. Dit

2.4.2 De vacatureproblematiek Voortgezet Onderwijs

Reguliere vacatures aan het begin van het schooljaar

In het voortgezet onderwijs werd bij aanvang van het schooljaar 2000-2001 voor ruim 3.500 voltijdbanen geworven. Dit komt overeen met ruim 6 procent van de werkgelegenheid. Het aantal vacatures ten opzichte van vorig schooljaar nam toe met 25 procent (680 voltijdbanen). Aan het begin van het schooljaar waren nog bijna 500 voltijdbanen niet bezet. In 1999 waren dit nog 300 voltijdbanen.

Figuur 2.11 Vacatures en onvervulde vacatures in het voortgezet onderwijs aan het begin van het schooljaar (in voltijdbanen)



Bron: Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 2000-2001, Regioplan, 2001, Amsterdam

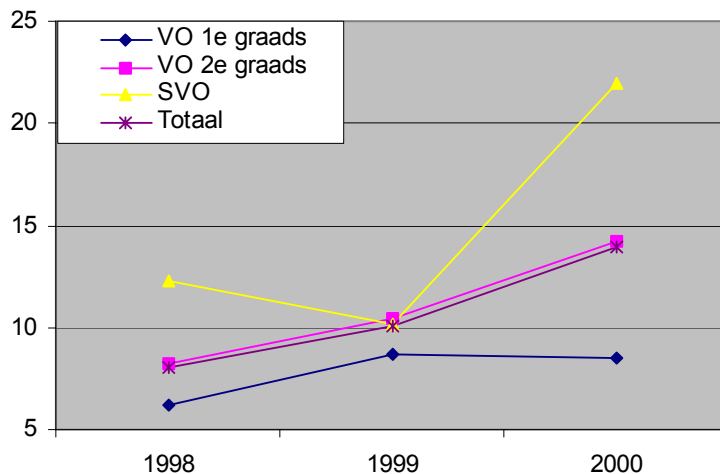
Ook in het voortgezet onderwijs is de toegenomen mobiliteit van leraren de belangrijkste oorzaak voor het ontstaan van vacatures. De krappe arbeidsmarkt zorgt er voor dat werknemers meer dan voorheen van baan wisselen. Ook de structurele vraag neemt sterk toe. Als men de vacatures als gevolg van de baan-baan mobiliteit binnen de sector buiten beschouwing laat (structurele vraag is 2000 voltijd vacatures) stijgt het aantal vacatures nog altijd met 11 procent. Groei van het leerlingenaantal was verantwoordelijk voor één op de vier vacatures en natuurlijk verloop voor één op de vijf vacatures.

Het grootste deel van de vacatures wordt vervuld door leraren die van een andere school komen. Pas afgestudeerden vervulden slechts 10 procent van de reguliere vacatures. In totaal werd 5 procent van de uren ingevuld door zij-instromers (4 procent in het reguliere voortgezet onderwijs en 8 procent in het speciaal voortgezet onderwijs). Het aandeel (potentiële) werklozen voor de vervulling van reguliere vacatures is afgenomen tot ongeveer twee procent.

Onvervulde vacatures

Ongeveer 14 procent van de vacatures in het voortgezet onderwijs was bij aanvang van het schooljaar 2000-2001 nog niet vervuld. Wel zijn er grote verschillen te zien tussen eerste en tweedegraads vacatures en vacatures in het speciaal onderwijs. In het speciaal voortgezet onderwijs (SVO) was bijna een kwart van de reguliere vacatures aan het begin van het schooljaar nog niet vervuld.

Figuur 2.12 Het percentage onvervulde uren van de reguliere vacatures bij aanvang schooljaar in het voortgezet onderwijs



Bron: Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs, Regioplan, 2001, Amsterdam

De eerstegraads vacatures waren na twee maanden allemaal vervuld. Van de tweedegraads vacatures was in januari 2001 nog ongeveer één op de vier niet ingevuld. In het speciaal voortgezet onderwijs was op dat moment ongeveer eenderde van de vacatures nog niet vervuld.

Het percentage on(der)bevoegden, dat op de reguliere vacatures aan het begin van het schooljaar werd aangesteld, is gestegen van 22 procent in het schooljaar 1999-2000 naar ruim 28 procent dit schooljaar. Ook de Onderwijsinspectie¹⁸ constateert een toename van het aantal on(der)bevoegde leraren. Het aantal dispensaties dat de Onderwijsinspectie heeft verleend is flink gestegen: van ruim 3.000 in 1998 naar bijna 4.800 in 2000. Ook de Onderwijsinspectie constateert dat de problemen het grootst zijn in scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs en op achterstandsscholen in de grote steden.

Overigens staan diverse onbevoegden leraren op het punt om af te studeren of het zijn zij-instromers. Bijna alle zij-instromers (87 procent) werden ingezet op tweedegraads vacatures.

Ten opzichte van vorig jaar zijn vooral de problemen bij de economische vakken gestegen. Van de vacante uren aan het begin van het schooljaar was ruim 17 procent niet vervuld. In ruim 42 procent van de uren werd een on(der) bevoegde aangesteld. Daarnaast is een duidelijke stijging van onvervulde uren waarneembaar bij de culturele en creatieve vakken.

Het (i)vbo heeft de grootste problemen met de vervulling van vacatures, scholen met alleen havo/vwo of alleen vwo hadden nauwelijks problemen. Op bijna alle schooltypen is sprake van een even hoog percentage on(der)bevoegden.

De wervingsproblemen zijn het grootst in de vier grote steden. Ook hier geldt dat scholen met veel achterstandsl leerlingen meer problemen bij de

¹⁸ Onderwijsinspectie, Jaarverslag 2000

werving hebben dan de andere scholen. Vooral in de vier grote steden hebben scholen veel meer te maken met vertrekkende leraren. Het percentage onvervulde reguliere vacatures is gestegen van ongeveer 9 procent in het schooljaar 1999-2000 naar 24 procent aan het begin van het afgelopen schooljaar. Meer dan de helft van de aangestelde leerkrachten is nog eens on(der)bevoegd.

In het voortgezet onderwijs zijn de regionale verschillen niet (meer) zo groot als in het primair onderwijs. Sinds 1998 neemt het percentage onvervulde uren in bijna alle regio's sterk toe (vooral voor tweedegraads). Ook in het speciaal voortgezet onderwijs is de stijging ten opzichte van 1998 erg groot. Van 12,3 procent in 1998 naar 22 procent aan het begin van het schooljaar 2000-2001.

Vacatures gedurende het schooljaar

Vervulling van vacatures die in de loop van het schooljaar ontstaan is een groot probleem.

Het blijkt dat scholen kortdurend verzuim bijna altijd intern oplossen. Meestal door zittend personeel (tijdelijk) uitbreiding van uren te geven. Ook laat men leerlingen regelmatig zelf werken. Toch valt lesuitval vaak niet te voorkomen. Op het moment dat vervanging moest starten, was in het voortgezet onderwijs 60 procent onvervuld. Dit is vergelijkbaar met cijfers van vorig jaar. In het speciaal voortgezet onderwijs was 80 procent onvervuld, tegenover 50 procent vorig schooljaar. Vergeleken met voorgaande schooljaren zijn vooral de eerstegraadsvacatures moeilijker te vervullen. De invoering van de Tweede Fase kan hier volgens de onderzoekers een rol in spelen. Bij ziekte van een leerkracht noemen veel scholen zelfwerkzaamheid als noodoplossing. Wanneer leraren tijdelijk wegvallen, kunnen leerlingen toch zelfstandig verder werken. Er is minder noodzaak tot vervangen. Bij bijna 65 procent van de onvervulde vacatures in het voortgezet onderwijs was, al dan niet gedeeltelijk, sprake van lesuitval. Scholen geven aan dat deze noodoplossingen gevolgen hebben voor zowel de schoolorganisatie als de leerlingen. Vooral verhoging van de werkdruk wordt daarbij vaak genoemd.

In de loop van het schooljaar (oktober 2000 t/m maart 2001) is in het voortgezet onderwijs voor ongeveer 250 voltijdbanen per maand geworven. Een groot deel van deze vacatures is niet vervuld op het moment dat de reguliere vacatures ontstonden of het moment dat de vervanging in moest gaan. In het reguliere voortgezet onderwijs betrof dit 60 procent van de vacante vacatures, in het speciaal voortgezet onderwijs 80 procent.

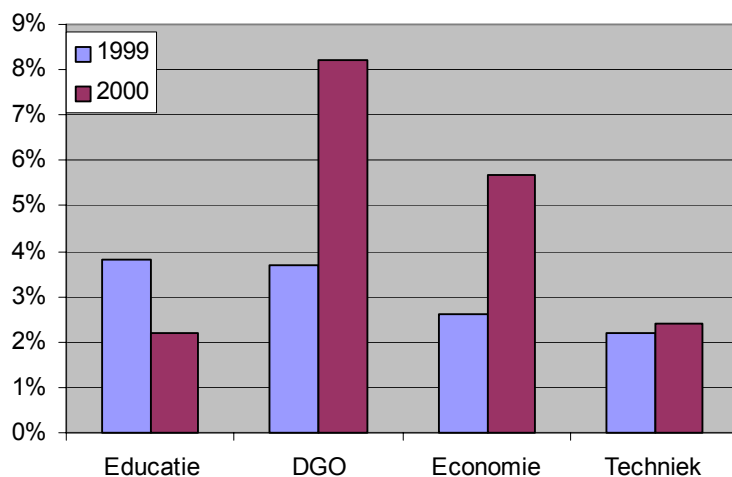
2.4.3 Vacatureproblematiek Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie

vacatures onderwijzend personeel

In de aanloop van het schooljaar 2000-2001 had 85 procent van de units vacatures voor onderwijzend personeel. In het vorig schooljaar was dit 75 procent. Halverwege het schooljaar, in de periode november 2000-januari 2001, is dit gereduceerd tot ongeveer 65 procent. In het schooljaar 1999-2000 was dit nog een stuk lager, namelijk 47 procent. Dit betekent dat ook in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie tijdens het schooljaar (reguliere) vacatures ontstaan.

In de sector dienstverlening en gezondheid (DGO) is het meest geworven. De sector economie komt op de tweede plaats. Deze sectoren hebben ook meer geworven dan vorig jaar, in tegenstelling tot de sector educatie. In die sector is dit jaar minder geworven dan vorig jaar.

Figuur 2.13 Vacature-intensiteit onderwijzend personeel sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie



Bron: Arbeidsmarktbarometer beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2000-2001, Regioplan, 2001, Amsterdam

De vervulling van vacatures

In het schooljaar 2000-2001 is veel minder gebruik gemaakt van uitzendkrachten dan in het vorig schooljaar. Het aantal voltijdbanen dat door uitzendbureaus is vervuld is éénvijfde van dat van vorig jaar. Instellingen gebruiken andere constructies, zoals detachering of personeel aanstellen bij een aparte BV. Verder krijgt nieuw personeel vaker een tijdelijke aanstelling met uitzicht op een vaste aanstelling. Ten opzichte van het schooljaar 1999-2000 zijn vooral meer pas-afgestudeerden aangesteld en mensen uit de beroepspraktijk. Dit geldt vooral voor de sectoren DGO en techniek. In de sector educatie zijn veel vacatures vervuld door uitbreiding van uren door zittend personeel. Mensen uit de beroepspraktijk vormen een belangrijke bron voor het aantrekken van nieuw personeel. In het Westen en het Noorden is één op de drie reguliere vacatures vervuld door deze groep. Ongeveer 20 procent van de reguliere uren is vervuld door mensen die niet over de vereiste bevoegdheid beschikken. Dit is een verdubbeling vergeleken met vorig jaar. Vooral de sectoren economie (28,8%) en techniek (30,8%) hebben relatief veel onbevoegden aangesteld. Deze onbevoegden komen vooral uit de beroepspraktijk.

vacatureproblemen

Het percentage onvervulde uren is in alle sectoren, in vergelijking met vorig jaar, iets gestegen, maar de verschillen zijn marginaal. De grootste problemen liggen nog steeds bij de sectoren economie en techniek. Daar zijn aan het begin van het schooljaar respectievelijk 29,7 procent en 26,7 procent van de vacante uren niet vervuld.

Vervanging

Ruim 75 procent van de units heeft tijdens het schooljaar vervanging moeten zoeken voor onderwijsgevend personeel. In de sector techniek is relatief minder geworven voor vervanging dan in de andere sectoren. Units gaan pas werven als blijkt dat het gaat om langdurige vervanging. Korte afwezigheid wordt in eerste instantie vooral intern opgelost, zoals door (tijdelijke) uitbreiding van uren door eigen personeel.

Overigens wordt bij vervangingsvacatures nog wel gebruik gemaakt van uitzendbureaus, maar minder dan vorig jaar. Bij ongeveer één op de vijf vervangingsvacatures was dit het geval. Op het moment dat de vervanging moest starten was ongeveer 25 procent nog onvervuld. Grote regionale verschillen zijn er niet of nauwelijks.

Vacatures ondersteunend personeel

Bij de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is de inzet van ondersteunend personeel verschillend georganiseerd. Het is daarom lastig om een goed beeld te krijgen van de vacatures voor het ondersteunend personeel in deze sector. Ruim 40 procent van de units had in het schooljaar 2000-2001 vacatures voor ondersteunend personeel. Vooral de sector techniek had dit jaar grote problemen met het vervullen van deze vacatures. Ongeveer één op de drie vacatures werd vervuld.

Een gedeelte van het ondersteunend personeel wordt ingezet voor het primaire (onderwijs) proces. Veel units verwachten in de toekomst een toename van dit onderwijsondersteunende personeel ten opzichte van het onderwijzend personeel. Ongeveer 80 procent van de instellingen voert ook een actief beleid om deze verhouding ten gunste van het onderwijsondersteunend personeel te veranderen. De belangrijkste redenen voor instellingen om het aandeel onderwijsondersteunend personeel in het primair proces te vergroten, zijn de onderwijskundige veranderingen (veel minder klassikaal les) en een efficiëntere inzet van het formatiebudget.

2.5 De lerarenopleiding

Instroom in de lerarenopleiding

Een belangrijke bron voor het vervullen van vacatures in het onderwijs bestaat uit afgestudeerden van de lerarenopleidingen. In 1995 schreven zich bijna 5.500 studenten in voor de lerarenopleiding basisonderwijs. In het studiejaar 2000-2001 is dit aantal gestegen tot 8.800. De aanpassing van de startsalariissen en de geslaagde imagocampagnes hebben hun effect niet gemist.

De voorlopige aanmeldingscijfers voor het studiejaar 2001-2002 laten evenwel een minder rooskleurig beeld zien. De toename van het aantal hbo-studenten lijkt tot een einde te zijn gekomen, wat samenvalt met het proces van demografische ontgroening. Verontrustend is dat de inschrijvingen in de lerarenopleidingen sneller lijken te dalen dan die voor de gemiddelde hbo-opleiding.

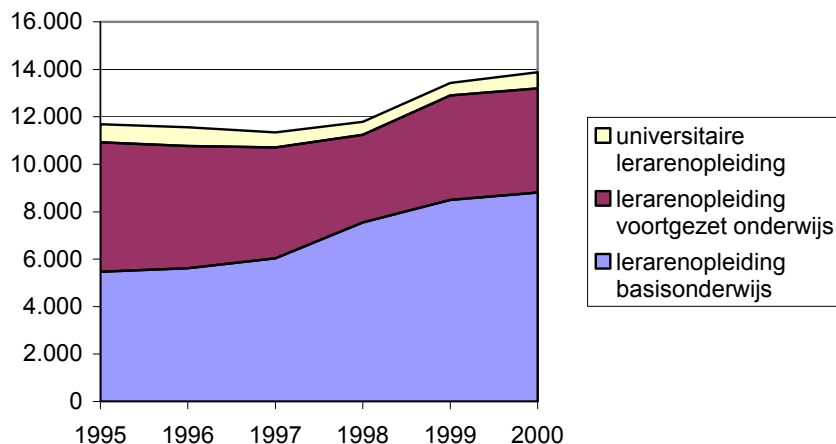
Vergeleken met dezelfde periode in 2000 zijn er nu bijna 12 procent minder aanmeldingen voor de lerarenopleiding basisonderwijs en ruim 20 procent voor de tweedegraads lerarenopleiding. Voor een deel valt deze daling te verklaren uit het feit dat in 2001 veel minder havisten eindexamen hebben gedaan. Havisten zijn de belangrijkste bron voor de lerarenopleiding basisonderwijs. De afgelopen jaren ging ongeveer 10 procent van de alle havisten naar de lerarenopleiding basisonderwijs¹⁹.

Aan de daling van het aantal ingeschrevenen aan de universitaire lerarenopleidingen is evenwel een einde gekomen. Sinds 2000 is het aantal ingeschrevenen weer licht gestegen. Stonden op 1 december 1999 nog 528

¹⁹ ROA: onderwijsmonitor 1999 (oktober 2000)

studenten ingeschreven, op 1 december 2000 was dit aantal gestegen tot 681.

Figuur 2.14 De instroom in de lerarenopleidingen 1995-2000²⁰



Bron: CRI-HO en het CBS, Voorburg.

Studenten kiezen voor een bepaalde opleiding om vakinhoudelijke redenen (intrinsieke motivatie; Studentenmonitor 2000). Vooral de sector onderwijs scoort hoog op deze intrinsieke motivatie. Wel is baan zekerheid een belangrijke factor voor mensen die kiezen voor een lerarenopleiding.

Rendement van de opleiding

Niet alle studenten die aan een studie beginnen, ronden deze ook af. Van de studenten die starten met de lerarenopleiding basisonderwijs valt ongeveer 19 procent uit, bij de lerarenopleiding voortgezet is dit percentage 12 procent en bij de universitaire lerarenopleiding 14 procent²¹. Bij dit laatste percentage moet overigens opgemerkt worden dat deze opleiding 1 jaar duurt. Het gemiddelde uitvalpercentage bij de overige hbo-opleidingen is 16 procent.

Een minderheid van de uitvallers noemt de moeilijkheidsgraad van de lerarenopleiding als reden om te stoppen. Dit ligt bij andere hbo-opleidingen aanmerkelijk hoger. Motivatieredenen spelen bij de uitvallers een belangrijke rol. Verder geeft bijna de helft van de uitvallers aan dat tijdens hun opleiding onvoldoende tijd is besteed aan studie- en beroepskeuzebegeleiding.

Ook uit de Studentenmonitor 2000 blijkt dat bij het merendeel van de opleidingen de motivatie van veel studenten in de loop van de opleiding afneemt. Dit geldt in zeer sterke mate voor ouderejaars hbo-studenten in de sector onderwijs. De motivatie van deze groep studenten daalt in de loop van de opleiding met bijna twee punten (op een schaal van 10).

²⁰ Het betreft studenten die op peildatum 1 oktober voor het eerst stonden ingeschreven bij een hbo-instelling in Nederland. ULO's per 1 december.

²¹ ROA concept-onderwijsmonitor 2000. Het betreft een percentage dat betrekking heeft op schoolverlaters uit het jaar 1998 en 1999. De uitval is gemeten anderhalf jaar nadat de studenten hun vooropleiding hebben verlaten. De afgelopen vijf jaar is de gemiddelde uitval bij de lerarenopleiding basisonderwijs 17 procent, bij de lerarenopleiding voortgezet onderwijs 16 procent en bij de overige hbo-opleidingen 15 procent. Bij de universitaire lerarenopleiding is de gemiddelde uitval in de afgelopen twee jaar 11 procent.

Doorstroom naar het onderwijs

De instroom van afgestudeerden van de lerarenopleidingen in het onderwijs is onvoldoende om in de totale (vervangings)vraag te voorzien, maar wel van essentieel belang voor de continuïteit van het onderwijsproces. Omdat eind jaren negentig de instroom naar de *lerarenopleiding basisonderwijs* fors is gestegen, zal vanaf 2001 ook het aantal afgestudeerden gaan stijgen. De instroom van studenten naar de *lerarenopleiding voortgezet onderwijs* is daarentegen de afgelopen jaren fors gedaald. Dit heeft de komende jaren ook grote negatieve gevolgen voor het aantal afgestudeerden.

Tabel 2.2 Het aantal gediplomeerden van de lerarenopleidingen in de periode 1995-2001. Het aantal voor 2001 is een prognose.

Lerarenopleiding	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Basisonderwijs	3.990	4.008	4.204	4.537	4.276	4.563	4.923
Voortgezet onderwijs	4.888	4.716	4.374	4.034	3.119	3.110	2.890

Bron: ministerie van OCenW, 2001, Zoetermeer

Bijna alle afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs kiezen direct voor een baan in het onderwijs. Van de afgestudeerden die gaan werken komt ruim 94 procent in het onderwijs terecht. Dit in tegenstelling tot afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs. Van hen gaat iets meer dan de helft (56%) direct in het onderwijs werken. Het aandeel allochtonen onder gediplomeerden is de afgelopen jaren flink toegenomen. Bij de lerarenopleiding basisonderwijs van 1 procent in 1998 naar 5 procent in 2000. Bij de lerarenopleiding voortgezet onderwijs van 4 procent in 1998 naar 9 procent in 2000 en bij de universitaire lerarenopleiding van 1 procent in 1998 naar 7 procent in 2000.

Verontrustend is dat de nieuwe instromers op reguliere arbeidsplaatsen betrekkelijk kort in het onderwijs verblijven. Van de vijf a zesduizend nieuwe instromers in het primair onderwijs heeft circa tien procent na één jaar het onderwijs weer verlaten. Na vijf jaar heeft een kwart het primair onderwijs weer verlaten. Het primair onderwijs heeft vooral moeite om mannen aan zich te binden. Maar liefst 35 procent is na vijf jaar vertrokken naar een werkgever buiten het primair onderwijs²².

Pas afgestudeerde leraren: een Europese vergelijking²³

Nederlanders met een lerarenopleiding werken, drie jaar na afstuderen, bijna net zo vaak binnen als buiten het onderwijs. Zoals bleek uit het voorgaande wordt dit in Nederland vooral veroorzaakt door het hoge percentage afgestudeerden van de lerarenopleidingen voortgezet onderwijs, die buiten het onderwijs gaan werken. Ook in andere Europese landen werken veel mensen met een lerarenopleiding buiten het onderwijs. Redenen die in de diverse landen genoemd worden om niet in het onderwijs te gaan werken zijn: andere sectoren bieden meer werkzekerheid, interessantere banen en betere carrièremogelijkheden.

In veel Europese landen werken mensen in het onderwijs zonder dat zij een specifieke lerarenopleiding gevolgd hebben. Alleen in Nederland, Oostenrijk en Noorwegen is dit uitzonderlijk. In Duitsland en Italië werken bijvoorbeeld veel mensen met een letterenopleiding in het

²² Integrale personeelstelling Onderwijs (IPTO)

²³ ROA: onderwijsmonitor 1999 (oktober 2000)

onderwijs. Niet alleen in Nederland zijn bijna alle afgestudeerden van de lerarenopleiding vrouw. Dit feit doet zich in bijna alle Europese landen voor.

De gemiddelde leeftijd van afstuderen ligt in Nederland en Spanje 2 tot 4 jaar lager dan in veel andere Europese landen. Afgestudeerden in Nederland en Oostenrijk vinden binnen enkele maanden een eerste baan. In Italië duurt het ongeveer 9 maanden en in Spanje kost het pas afgestudeerden meer dan een jaar om een baan te vinden, binnen of buiten het onderwijs. Van de Nederlandse afgestudeerden die in het onderwijs zijn gaan werken blijkt 85 procent drie jaar na hun afstuderen een vaste aanstelling te hebben; zij staan daarmee binnen Europa bovenaan.

Pas afgestudeerden die in het onderwijs werken, zijn vaker tevreden over hun functie dan afgestudeerden met werk buiten het onderwijs. Carrièreperspectief wordt door afgestudeerden uit alle landen relatief vaak genoemd als een belangrijk aspect dat niet is gerealiseerd. In vergelijking met hun Europese collega's zijn Nederlandse afgestudeerde leraren die binnen het onderwijs werken, vaker tevreden met hun salaris en baanzekerheid. Wat betreft carrièreperspectieven en het combineren van werk en gezin, zijn ze ongeveer even tevreden.

3. Investeren in personeel en de school

arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid

3.1 Inleiding

De aantrekkelijkheid van het arbeidsvoorwaardenpakket in de sector Onderwijs is essentieel voor de wervingspositie van de sector. Deze aantrekkelijkheid wordt niet alleen bepaald door de generieke loonontwikkeling, maar ook door secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden. Recent heeft de werkgroep Arbeidsmarktknelpunten Collectieve Sector (Van Rijn) de arbeidsmarktpositie van de collectieve sector in kaart gebracht. Uit het rapport van deze werkgroep blijkt dat ten opzichte van de marktsector sprake is van specifieke salarisachterstanden, maar dat de collectieve sector op andere punten qua arbeidsmarktpositie relatief goed scoort. Ten aanzien van de sector Onderwijs wordt in het rapport gewezen op het gebrek aan loopbaanperspectief, door de starheid van het loon- en functiegebouw en de lange carrièrelijnen. Daarnaast is geconstateerd dat de collectieve sector als werkgever goed scoort op de mogelijkheid om arbeid en zorgtaken te combineren, maar dat in de sector Onderwijs geen regeling is voor betaald ouderschapsverlof.

Op basis van het rapport van de werkgroep Van Rijn heeft het kabinet ruim € 500 miljoen extra toegekend aan de onderwijssector, boven op de reguliere kabinetsbijdrage voor de ontwikkeling van de arbeidskosten. Deze middelen worden benut om al eerder ingezette beleidslijnen - meer maatwerk, meer beleidsruimte voor de scholen en modernisering van het loon- en functiegebouw - te versterken. In juni 2001 hebben de Minister van OCenW en de centrales van overheidspersoneel voor de onderwijssector (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) een akkoord gesloten over de uitwerking van een pakket van specifieke maatregelen, gecombineerd met een verlenging van de CAO. Met de middelen 'Van Rijn' worden specifieke maatregelen genomen om de arbeidsmarktpositie van het onderwijs te verbeteren, namelijk:

- het (verder) inkorten van de carrièrepatronen;
- het substantieel verhogen van de decentrale schoolbudgetten met het oog op functie- en beloningsdifferentiatie;
- schoolontwikkeling in het voortgezet onderwijs;
- het faciliteren van zij-instroom en leraren in opleiding (LIO's);
- arbeid en zorg (ondermeer de introductie van betaald ouderschapsverlof).

De verlenging van de CAO bestaat uit afspraken over een beheerste marktconforme loonontwikkeling, waarbij de eerste stappen worden gezet naar de invoering van een '13^e maand' in het onderwijs.

Een ander belangrijk aandachtspunt voor beleid is het ziekteverzuim en de reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten. In de CAO 2000-2002 zijn de betrokken partijen overeengekomen, dat gestreefd wordt naar een daling van het ziekteverzuim met 1 procentpunt ten opzichte van 1999. Hieraan is in het deelconvenant Verzuimbegeleiding en Reïntegratie Primair en Voortgezet onderwijs toegevoegd een verlaging van het ziekteverzuim tijdens de looptijd van het convenant (tot augustus 2002) bij 10 procent van de scholen met een relatief hoog risico. Er is inmiddels een voortvarende start gemaakt om deze beleidsdoelstelling te realiseren. Een streven dat niet eenvoudig zal zijn, gezien de effecten van vergrijzing,

de verhoging van de ervaren werkdruk en de krappe arbeidsmarkt. Hoewel het nog te vroeg is om effecten van de maatregelen te meten, lijken de eerste tekenen op een afvlakking van de groei van het ziekteverzuim te wijzen. Hoewel het ziekteverzuim in de sector Onderwijs hoog is, ligt het instroompercentage in de WAO, met 1,44 procent, onder het landelijk gemiddelde van 1,7 procent. In het algemeen is het instroomrisico in de WAO in het onderwijs lager dan in de marktsector.

Een beschrijving van de generieke loonontwikkeling is opgenomen in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 komen specifieke maatregelen aan bod op het gebied van het loon- en functiegebouw en het betaald ouderschapsverlof. Paragraaf 3.4 behandelt de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en 3.5 geeft een beschrijving van de (financiële) ruimte voor de scholen voor het voeren van een eigen arbeidsmarkt- en personeelsbeleid op schoolniveau. In paragraaf 3.6 wordt tenslotte aandacht besteed aan de ontwikkelingen op het vlak van de sociale zekerheid

3.2 Generieke loonontwikkeling

De CAO 2000-2002 en de recente verlenging van de CAO voor de sector Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie), voorzien in een generieke loonontwikkeling als basis voor het arbeidsvoorwaardenpakket. In tabel 3.1 staat ter vergelijking voor een aantal sectoren de contractloonontwikkeling op jaarbasis voor de jaren 2000 - 2002.

Tabel 3.1 Loonontwikkeling 2000 - 2002 in een aantal sectoren

	2000	2001	2002	einddatum
Onderwijs (po, vo, bve)	3,10%	3,99%	3,82%	1-2-2003
Wetenschappelijk Onderwijs	3,32%	3,43%	1,74%	1-6-2002
Hoger Beroeps Onderwijs	3,82%	3,69%	1,05%	1-6-2002
Onderzoeksinstellingen	3,88%	4,29%	1,37%	1-6-2002
Overheid	3,03%	3,93%	3,59%	1-1-2003
Markt	3,30%	4,25%	3,75%	1-1-2003

Bron: Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 2001

In de sector Onderwijs zijn afspraken gemaakt tot 1 februari 2003. In de andere onderwijssectoren eindigen de contracten in de loop van 2002. Hierdoor zijn de cijfers voor het jaar 2002 onderling niet vergelijkbaar. Het cijfer voor de overheid is een gemiddelde van de contracten van de overheidssectoren. Het gemiddelde van 2002 is gebaseerd op alleen die contracten die het gehele jaar 2002 beslaan. De cijfers voor de marktsector (voor 2001 en 2002) zijn gebaseerd op de ramingen in de Macroeconomische Verkenningen (MEV) 2002 van het Centraal Planbureau.

3.3 Specifieke maatregelen

In de afgelopen periode zijn investeringen gedaan in het loon- en functiegebouw en deze zullen in de komende jaren worden gecontinueerd. Daarnaast wordt - gefaseerd - betaald ouderschapsverlof ingevoerd in de sector onderwijs (primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). In deze paragraaf wordt op deze ontwikkelingen ingegaan.

3.3.1 Functiegebouw

Voor iedere subsector geldt een functiebouwwerk dat bestaat uit een stelsel van normfuncties (primair en voortgezet onderwijs) of ijkfuncties (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). Voor deze functies ligt de inhoud en het functieniveau vast²⁴. Hoe de beschikbare formatieve ruimte (kwantitatief en kwalitatief) wordt ingevuld, is de verantwoordelijkheid van werkgevers. Zij kunnen sinds 1992, naast norm- of ijkfuncties ook andere - nog niet beschreven en gewaardeerde - functies in de formatie opnemen. In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie worden deze 'eigen' functies beschreven en gewaardeerd op basis van het functiewaarderingsinstrument FUWA-BVE²⁵. Het primair en voortgezet onderwijs beschikken nog niet over een onderwijsspecifiek functiewaarderingsinstrument om eigen (niet-norm)functies te beschrijven en te waarderen. De uitkomst van functiewaardering moet nu passen binnen de rijkswaarderingssystemen, zoals die voor het onderwijs zijn vertaald in het stelsel van normfuncties. Voor de waardering van de referentiefuncties zal een op maat gemaakte variant van het voor het rijkspersoneel ontwikkelde systeem FUWASYS worden ontwikkeld.

Bij het functiegebouw hoort een stelsel van salarisschalen. Ondanks dat er voor de leraarsfunctie meerdere salarisschalen beschikbaar zijn, is er slechts in zeer beperkte mate sprake van differentiatie.

Tabel 3.2 Norm- of ijkfuncties voor leraren

	LA (voorheen S9)	LB (voorheen S10)	LC (voorheen S11)	LD (voorheen S12)	LE (voorheen S13)
BO					
SO					
VO					
BVE					

Bron: Caso, 2001

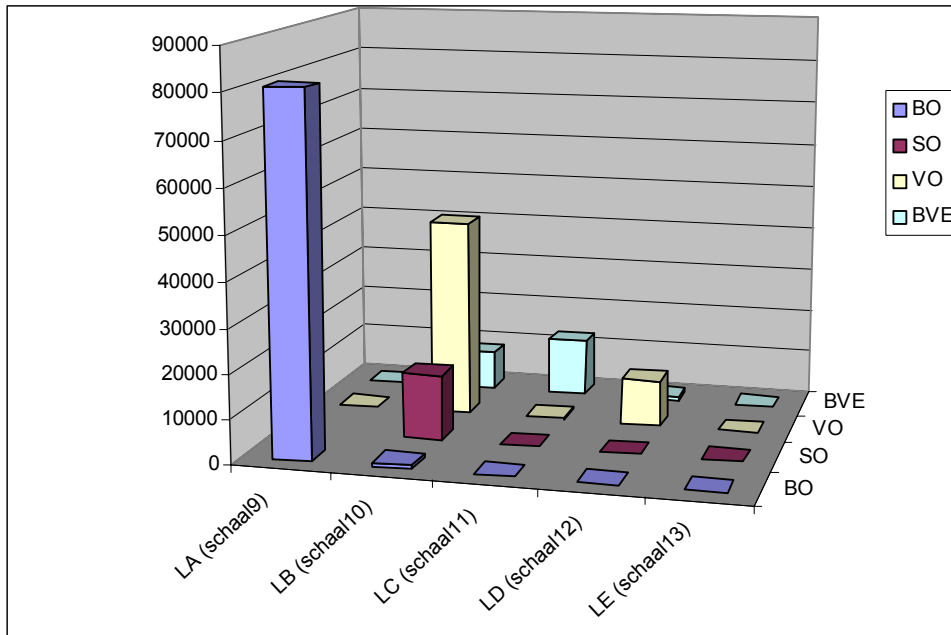
Tabel 3.2 toont dat in het voortgezet onderwijs geen sprake is van een evenwichtige opbouw van functieniveaus; van schaal LC (voorheen schaal 11), wordt gering gebruik gemaakt. Ook geldt voor schoolsoorten in het voortgezet onderwijs met uitsluitend een tweedegraads sector, zoals een categorale mavo, slechts één functieniveau, namelijk schaal LB (voorheen schaal 10). Binnen schoolsoorten in het voortgezet onderwijs met zowel een tweede- als eerstegraads sector, zoals een brede scholengemeenschap, is het toedelen van de functieniveaus (LB en LD) sterk gerelateerd aan het kennis- en opleidingsniveau van de leraar. Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie kennen weliswaar drie functieniveaus, LB tot en met LD, maar uit figuur 3.1 blijkt, dat ruim 85 procent van de leraren in de schalen LA en LB (schalen 9 en 10) zit.

Van de totale populatie leraren zit ongeveer 46 procent in schaal LA (S9), 40 procent in schaal LB (S10), 8 procent in schaal LC (S11) en 6 procent in schaal LD (S12). In figuur 3.1 is per onderwijssubsector de bezetting in voltijdbanen van leraren opgenomen (exclusief onderwijsondersteunend personeel en directieleden) verdeeld over de schalen. Hiermee wordt duidelijk in hoeverre de schalen ook daadwerkelijk zijn bezet.

²⁴ De vaststelling van de inhoud en het niveau van norm- of ijkfuncties is in het primair onderwijs een verantwoordelijkheid van de minister van OCenW en in het voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie van de werkgevers (organisaties).

²⁵ FUWA-BVE is een specifieke versie van het voor het rijkspersoneel geldende systeem FUWASYS

Figuur 3.1 Aantal voltijdbanen van onderwijzend personeel naar schaal en



onderwijssector in 2000

Bron: CASO, september 2000

In het primair onderwijs zijn docenten zo goed als allemaal ingedeeld in de schalen LA en LB. In het basisonderwijs zit bijna 100 procent in schaal LA. In het speciaal onderwijs zit 100 procent in schaal LB (S10). In het voortgezet onderwijs zit 80 procent van de docenten in schaal LB (S10) en bijna 20 procent in schaal LD (S12). In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zit bijna 40 procent in schaal LB (S10), 57 procent in schaal LC (S11) en 4 procent in schaal LD (S12).

3.3.2 Ontwikkelingen in het functiegebouw naar subsector

Bij de ontwikkeling van een modern functiegebouwwerk is in de verschillende subsectoren sprake van verschillende snelheden.

Primair onderwijs

In het primair onderwijs is als uitwerking van de CAO 2000-2002 een onafhankelijk advies uitgebracht over een nieuwe ordening van taken en functies. Daarin zijn vier uitgangspunten voor functieordening geformuleerd. Functieordening moet:

- de ontwikkelingen in het onderwijsproces ondersteunen;
- de mogelijkheid tot differentiatie op instellingsniveau bieden;
- de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar bevorderen;
- de positie van de leraar op de arbeidsmarkt, de mobiliteit en het perspectief verbeteren.

In het advies is gekozen voor een ordeningsprincipe dat een evenwichtige combinatie vormt van functie- en taakdifferentiatie. Een beperkt aantal onderwijsgevende functies, management- en onderwijsondersteunende functies is als referentiefuncties in functierasters ondergebracht. Aan de hand van deze functierasters kunnen de scholen zelf functies vaststellen en

waarderen. Voor de onderwijsgevende taken bestaat dit raster uit de referentiefuncties leraar en senior-leraar. Bij de onderwijsondersteunende functies wordt een nieuwe referentiefunctie op mbo-niveau onderscheiden. Ook onderwijsactiviteiten maken deel uit van het takenpakket behorend bij deze functie. Voor de waardering van de referentiefuncties wordt voorgesteld een voor het primair onderwijs op maat gemaakte variant van FUWASYS te laten ontwikkelen. In het akkoord over de uitwerking van de maatregelen naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Van Rijn, hebben partijen het principe van differentiatie binnen de leraarsfunctie onderschreven. De beschrijving van (nieuwe) referentiefuncties is een onderwerp van uitwerkingsoverleg.

Voortgezet onderwijs

Voor het voortgezet onderwijs is aan sociale partners een advies uitgebracht over een nieuw functiebouwwerk en functiewaarderingssysteem in het voortgezet onderwijs. Ook voor deze sector wordt voorgesteld een specifieke variant van het voor het rijks personeel ontwikkelde systeem FUWASYS te laten ontwerpen. Verder wordt voor de docentfuncties een verkorting van de carrièrepatronen voorgesteld. Een wens waar in het akkoord over de uitwerking van de maatregelen naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Van Rijn tegemoet is gekomen. De besluitvorming over het advies is onderdeel van het decentrale overleg tussen de sociale partners over de CAO van het voortgezet onderwijs. Naar verwachting zal dit overleg in de tweede helft van dit jaar worden afgerond.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie kent al vanaf eind jaren negentig een functiebouwwerk, waarin de leraarsfunctie op drie verschillende functieniveaus wordt beschreven en ijk- en voorbeeldfuncties voor het management en het ondersteunend personeel zijn opgenomen. Voor de waardering van deze functies is een specifieke FUWASYS-variant ontwikkeld. Sociale partners hebben een werkgroep ingesteld, die voorstellen moet ontwikkelen ter verbetering van deze systematiek. Aandachtspunten daarbij zijn het ontwikkelen van nieuwe (voorbeeld)functies in de sfeer van het management en het ondersteunend personeel en de beschrijving en waardering van onderwijs specifieke kenmerken in de leraarsfuncties.

Het maatregelenpakket 'Van Rijn' ondersteunt de hierboven beschreven ontwikkelingen. Vanaf 1 augustus 2001 biedt de verhoging van de schoolbudgetten extra financiële ruimte voor functiedifferentiatie. In het voortgezet onderwijs is bij toekenning van de extra middelen prioriteit gegeven aan het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo). De verhoging van het schoolbudget biedt in het basisonderwijs de mogelijkheid om circa 20 procent van de lerarenformatie volgens schaal LB in plaats van schaal LA te bezoldigen. In het voortgezet onderwijs, is bijvoorbeeld de introductie van een functieniveau met schaal LC een mogelijkheid. Naast functiedifferentiatie binnen het leraarsberoep kan een instelling het Schoolbudget ook inzetten voor nieuwe onderwijsondersteunende functies op mbo-niveau die een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van het onderwijsproces.

3.3.3 Ontwikkelingen in de primaire arbeidsvoorwaarden

De werkgroep Van Rijn heeft beloningsverschillen geconstateerd tussen hoger opgeleiden werkzaam in het onderwijs en hoger opgeleiden werkzaam bij de overige overheidssectoren en in de marktsector, die geen twijfel laten bestaan over de achterstanden die het onderwijspersoneel in de jaren tachtig op dit vlak heeft opgelopen. Op het terrein van de beloning kende de sector onderwijs twee knelpunten:

- te lage aanvangssalarissen;
- gebrek aan loopbaanperspectief door onder andere de lange carrièrelijnen.

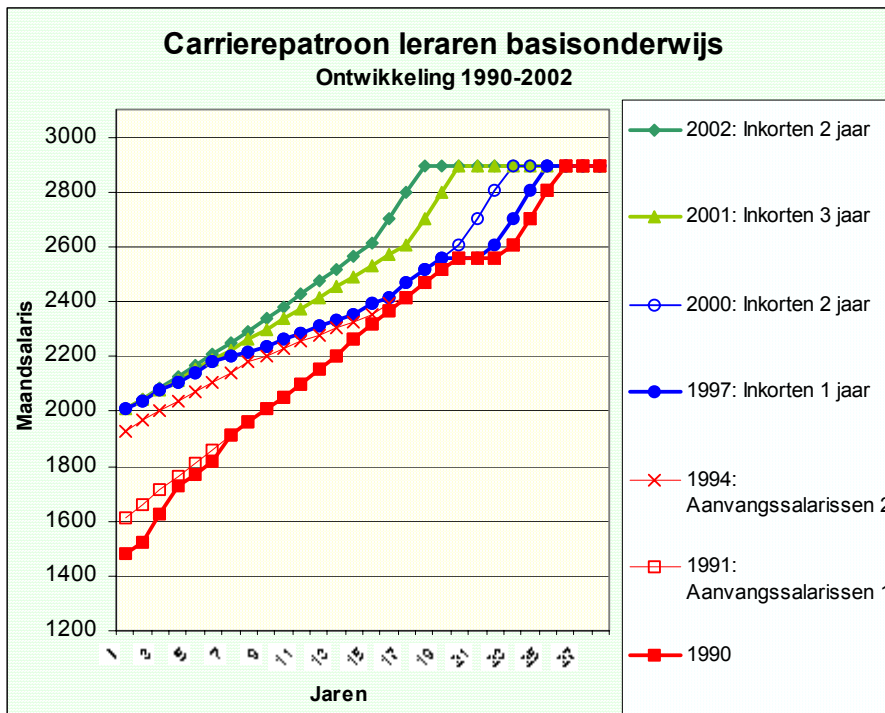
Verhoging aanvangssalarissen

Het lage aanvangssalaris in het basisonderwijs was eind jaren tachtig een groot probleem. De instroom in de lerarenopleiding basisonderwijs droogde mede daardoor op, en daarmee met een vertraging van vier jaar, ook de instroom in het basisonderwijs zelf. Uit figuur 3.2 blijkt dat in de periode 1990-1997 in een drietal stappen het aanvangssalaris van schaal LS (S9) substantieel is opgetrokken (van € 1.480,- naar € 2.006,-) naar een voor een startende hbo-er interessant startsalarij. Het verhogen van de startsalarij heeft, tezamen met een succesvolle imago-campagne ("Wie heeft Zalm leren rekenen?"), geleid tot een sterke toename van de instroom in de lerarenopleiding basisonderwijs. Tevens heeft de lerarenopleiding basisonderwijs geprofiteerd van de toename van de doorstroom naar het hoger beroepsonderwijs in de afgelopen vijf jaar.

Verkorting carrièrepatronen

Net als het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie kende het primair onderwijs in 1990 zeer lange loopbaanlijnen. Pas na 26 jaar bereikte men in het basisonderwijs het maximum van schaal LA (S9). Dit was een belangrijke oorzaak van de geconstateerde beloningsachterstanden en bemoeilijkte de mobiliteit tussen het onderwijs en andere sectoren. De afgelopen jaren is in twee achtereenvolgende CAO's een begin gemaakt met een inkorting van de carrièrelijnen. Op dit moment hebben die nog een lengte van 21 à 22 jaar. In 2002 vindt, als gevolg van het maatregelenpakket 'Van Rijn', een verdere verkorting plaats tot 18 jaar voor alle leraarsfuncties. Hiermee is een investering gemoeid van structureel € 195 miljoen. Het loopbaanperspectief van de leraar wordt daarmee aanzienlijk verbeterd. Het uiteindelijk streven is een marktconform carrièrepatroon van 15 jaar.

Figuur 3.2 Verhoging van het aanvangssalaris en verkorting van het carrièrepatroon leraren basisonderwijs in schaal LA (S9) 1990-2002



Bron: ministerie van OCenW, Zoetermeer, 2001; op basis van CASO-gegevens

Tabel 3.3 Middelen 'Van Rijn' voor inkorten carrièrepatronen

(x € 1 miljoen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
primair onderwijs	38.3	83.9	105.5	104.6	104.6	104.6
voortgezet onderwijs	25.5	49.4	61.0	62.0	62.7	62.7
bve-sector	13.3	27.1	30.7	28.6	27.7	27.7
totaal	77.0	160.4	197.2	195.2	195.0	195.0

Bron: Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 2001

Beloningsdifferentiatie binnen het carrièrepatroon

Bij elke functie hoort een carrièrepatroon dat wordt doorlopen tot het maximumsalarisniveau van de functie is bereikt. De carrière wordt volgens een vast patroon doorlopen; elk jaar wordt de salarispositie automatisch verhoogd tot de volgende salarispositie. In het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie kan de werkgever, op basis van een beoordeling, aan een personeelslid een extra verhoging toekennen binnen het carrièrepatroon. Sinds 1 augustus 2001 bestaat deze mogelijkheid ook binnen het primair onderwijs.

Bij (her)indiensttreding na voorafgaande werkervaring wordt bij de inschaling aangesloten bij het laatstgenoten salaris in de vorige betrekking (in of buiten het onderwijs). Bij een loopbaanonderbreking in het onderwijs wordt compensatie gegeven in de vorm van een extra periodieke verhoging voor elke periode van afwezigheid van vier jaar (tijdens de eerste zes afwezigheidsjaren een extra periodieke verhoging per drie afwezigheidsjaren). Deze extra verhogingen worden automatisch toegekend. Bij de bepaling van de hoogte van de compensatie wordt ook rekening gehouden met de verkorting van de carrièrepatronen in de

afgelopen jaren. De werkgever in het voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie kan in voor het personeelslid gunstige zin afwijken van de desbetreffende bepalingen in de decentrale CAO.

Hieruit blijkt dat carrièrepatronen verlopen volgens strakke, gedetailleerde (centrale of decentrale) regels. De Commissie Gelijke Behandeling heeft aangegeven dat deze voorschriften strijdig zijn met de wetgeving inzake de gelijke behandeling. Naar de mening van deze Commissie:

- houden de voorschriften ten onrechte geen rekening met eerder opgedane onbetaalde ervaring bij de vaststelling van het salaris van (her)intreders;
- bieden de voorschriften te weinig ruimte om een beloningsverschil, dat bij indiensttreding op grond van een verschil in ervaring is ontstaan, in te lopen tijdens de verdere onderwijsloopbaan.

In de CAO 1999-2000 is een eerste stap gezet voor het invoeren van beloningsdifferentiatie als onderdeel van integraal personeelsbeleid. Onderwijsinstellingen ontvangen met ingang van het schooljaar 2000-2001 een extra budget voor het invoeren van integraal personeelsbeleid. Daarnaast is per 1 augustus 2001 met het maatregelenpakket 'Van Rijn' een nieuwe impuls gegeven aan de toepassing van beloningsdifferentiatie binnen de carrièrepatronen. De instellingen krijgen via de schoolbudgetten middelen om een beperkt aantal werknemers hoger te belonen, door hen bijvoorbeeld in een hogere schaal te plaatsen of sneller een schaal te laten doorlopen. Dit biedt de mogelijkheid leraren met speciale competenties extra te belonen en betekent daardoor een belangrijke verbetering van het carrièreperspectief van al het onderwijspersoneel. De scholen kunnen met deze aanpassing van de budgetten ook bij (her)indiensttreding rekening houden met eerder opgedane (on)betaalde ervaring, voor zover relevant voor de functie-uitoefening. Daarnaast bieden de extra schoolbudgetten ruimte om de beloning van de personeelsleden met een loopbaanonderbreking beter af te stemmen op het functioneren van betrokkenen. De belemmeringen in de regelgeving voor het primair onderwijs om deze beloningsinstrumenten toe te passen, zijn met ingang van 1 augustus 2001 vervallen. Hiermee wordt recht gedaan aan de uitspraken van de Commissie Gelijke Behandeling.

3.3.4. Betaald ouderschapsverlof

In tegenstelling tot de overige overheidssectoren kent de sector Onderwijs geen voorziening voor betaald ouderschapsverlof. In de recent verlengde CAO (tot 1 februari 2003) is afgesproken om met ingang van het schooljaar 2001 - 2002 het recht op betaald ouderschapsverlof gefaseerd in te voeren²⁶. De fasering betreft de leeftijd van de kinderen. In de centrale regeling die in het primair onderwijs voor het schooljaar 2001 - 2002 is getroffen, wordt de aanspraak beperkt tot kinderen van 0 tot en met 2 jaar. Afgesproken is om de regeling per 1 augustus 2002 te decentraliseren. In de structurele situatie biedt het schoolbudget ruimte voor een regeling betaald ouderschapsverlof die gelijkwaardig is aan de voorzieningen in andere overheidssectoren.

²⁶ De uitwerking van die afspraak vindt in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie plaats in het overleg van de sociale partners over de decentrale CAO voortgezet onderwijs respectievelijk CAO beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Voor het primair onderwijs wordt voor het schooljaar 2001 - 2002 een centrale regeling getroffen die op 1 augustus 2002, gelijktijdig met andere daarmee samenhangende verlofbepalingen, wordt overgebracht naar de decentrale CAO primair onderwijs.

3.4 Decentralisatie van arbeidsvoorwaarden

Een arbeidsvoorwaardenbeleid dat meer vanuit de instellingen zelf tot stand komt, maakt het mogelijk om de arbeidsvoorwaarden optimaal op de arbeidsmarktpositie van scholen/ instellingen af te stemmen. Via (volledige) decentralisatie van arbeidsvoorwaarden wordt tegemoet gekomen aan de toenemende behoefte aan differentiatie en maatwerk, ook bij de arbeidsvoorwaarden van het personeel. In het hoger onderwijs (hogescholen, universiteiten, onderzoeksinstellingen) is het volledig decentraal CAO-overleg per 1 januari 1999 gerealiseerd. Voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie vindt volledige decentralisatie plaats na expiratie van de huidige CAO voor de sector Onderwijs per 1 februari 2003. Voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs vraagt volledige decentralisatie om een langere voorbereidingstijd. Voor de sector voortgezet onderwijs worden de mogelijkheden van decentralisatie in de tweede helft van 2001 nader met sociale partners verkend. Decentralisatie van deze sector kan waarschijnlijk binnen drie jaar zijn beslag krijgen.

Op centraal niveau beperkt het CAO-overleg zich voor de sector voortgezet onderwijs tot de zogenaamde 'protocol'-onderwerpen (generieke salarisontwikkeling; algemene arbeidsduur; (ijkpunten voor) functiewaardering; bovenwettelijke sociale zekerheid). Over de overige (secundaire) arbeidsvoorwaarden worden afspraken gemaakt tussen decentrale sociale partners, vastgelegd in de decentrale CAO van het voortgezet onderwijs.

In de sector primair onderwijs worden de meeste arbeidsvoorwaarden nog op centraal niveau (Rechtspositiebesluit) afgesproken. Ook hier worden de arbeidsvoorwaarden geleidelijk gedecentraliseerd. Recent is de eerste decentrale CAO van het primair onderwijs tot stand gekomen. In het akkoord over de uitwerking van maatregelen naar aanleiding van het advies van de werkgroep Van Rijn en verlenging van de CAO is afgesproken om de voor arbeid en zorg relevante bepalingen in het Rechtspositiebesluit, waaronder betaald ouderschapsverlof, per 1 augustus 2002 te decentraliseren. Afhankelijk van de ervaringen met decentralisatie, op weg naar invoering van lump sum-financiering in het primair onderwijs, worden verdere stappen gezet.

3.5 Meer ruimte voor de scholen

Het beleid heeft zich de afgelopen tien jaar gericht op het professionaliseren van de school als arbeidsorganisatie. Daarvoor zijn aan de scholen diverse budgetten beschikbaar gesteld. Vanaf 1 augustus 1993 hebben scholen een eigen nascholingsbudget ontvangen en vanaf 1 augustus 1994 een budget voor kwaliteitsverbetering, innovatie en personeelsbeleid, het zogenaamde schoolprofielbudget.

In de CAO sector Onderwijs 1999-2000 zijn afspraken gemaakt over de invoering van integraal personeelsbeleid, dat de instellingsbesturen op termijn de mogelijkheid biedt de salarisgroei te koppelen aan het individueel functioneren van een leerkracht (competentiebepaling). Sinds 1 augustus 2000 hebben scholen hiervoor een (oplopend) budget ontvangen, dat de eerste jaren vooral wordt ingezet voor de deskundigheidsbevordering van het management (zie ook hoofdstuk 4).

Gedurende de schooljaren 1999-2000 en 2000-2001 heeft een beperkt aantal scholen een aanvullende vergoeding ontvangen om schoolspecifieke arbeidsmarktkenpunten te verminderen. In het primair en voortgezet onderwijs wordt deze vergoeding verstrekt aan 'achterstandsscholen'.

Op basis van de CAO Onderwijs zijn vanaf het schooljaar 2000-2001, extra decentrale budgetten aan de instellingen toegekend om de onderwijsinstelling als arbeidsorganisatie (MOA- of schoolbudget²⁷) verder te versterken. In het schooljaar 2000-2001 waren de volgende budgetten beschikbaar:

Tabel 3.4 Verdeling verschillende budgetten over de subsectoren
(x € 1 miljoen)

	PO	VO	BVE	Totaal
1. nascholingsbudget	31.9	25.6	12.1	69.7
2. schoolprofielbudget	107.3	179.2	10.4	297.0
3. integraal personeelsbeleid	12.9	7.1	3.6	23.6
4. arbeidsmarktknelpuntenbudget	14.7	9.1	4.5	28.3
5. MOA- of schoolbudget	45.1	Opgenomen in 2.	21.3	66.4
Totaal	211.8	221.0	51.9	485.0

Bron: Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 2001

Voor de meeste budgetten gold tot het schooljaar 2001-2002 een zekere mate van verplichte besteding aan bepaalde doeleinden. Zo moet het nascholingsbudget werkelijk aan nascholing van onderwijspersoneel worden besteed. Niet bestede nascholingsmiddelen kunnen worden gespaard tot maximaal een bedrag dat gelijk is aan de toegekende nascholingsmiddelen in de laatste drie schooljaren. Het schoolprofielbudget moest besteed worden binnen de beleidsterreinen personeelsbeleid, kwaliteitsverbetering en innovatie. Het budget integraal personeelsbeleid diende voor scholing van het management van de scholen en voor de introductie van competentie management en integraal personeelsbeleid te worden ingezet. Het budget voor arbeidsmarktknelpunten moest worden besteed aan maatregelen in het kader van personeelsbeleid en arbeidsomstandigheden, voor zover die leiden tot een vermindering van de arbeidsmarktknelpunten. Het MOA-budget voor het primair onderwijs moet worden ingezet voor personele uitgaven op het terrein van management, ondersteuning, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden. Het schoolbudget mag in het voortgezet onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie²⁸ ingezet worden ten behoeve van een kwaliteitsimpuls van de arbeidsorganisatie.

In verband met het aanscherpen van de problematiek op de onderwijsarbeidsmarkt, zijn eind 2000 aanvullende afspraken gemaakt over de flexibilisering van de arbeidsduur. Het verzilveren van adv-verlof (adv-verlof omzetten in betaalde werkzaamheden), wordt uitgebreid van 51 naar 131 uur. Het MOA-budget of schoolbudget voor het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid op instellingsniveau wordt verhoogd. Tenslotte heeft het

²⁷ Binnen het basis- en speciaal onderwijs wordt het schoolbudget voor management, ondersteuning, arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden MOA-budget genoemd. In het VO en de BVE-sector betreft het de aanvullende vergoeding kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie, kortweg het schoolbudget genoemd.

In het VO en BVE hebben de sociale partners nadere afspraken gemaakt in de decentrale CAO's over de besteding.

CAO-VO: verlaging van de werkdruk, verbetering van arbeidsomstandigheden/ arbobeleid, oplossen van arbeidsmarktknelpunten, professionalisering. Afgesproken is verder dat ten minste 50% van de middelen wordt bestemd ter financiering van maatregelen die bijdragen aan een daadwerkelijke verlaging van de werkdruk en dat in dit kader de nadruk wordt gelegd op een gedifferentieerde verlaging van de lestaak van 26 naar 25 uur per 1 augustus 2001.

CAO-BVE: functiedifferentiatie, creëren van ondersteunende functie, gerichte maatregelen ter vermindering van de werkdruk, arbo-contracten en mobiliteit.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) geadviseerd over de technische haalbaarheid en effectiviteit van toekenningsmethodiek van extra financiële middelen, die rekening houdt met de (relatieve) omvang van de personeelstekorten per regio. Uit het advies blijkt dat regionale differentiatie van (delen van) de schoolbudgetten mogelijk en wenselijk is, mits een goed instrument wordt ontwikkeld om alle ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt in beeld te brengen. In de tweede helft van 2001 vindt besluitvorming plaats over de consequenties hiervan.

Het schoolbudget

Om de regelgeving in het primair onderwijs te verminderen en te vereenvoudigen, is per 1 augustus 2001 een geïntegreerd - in geld uit te keren - budget aan de scholen toegekend, het schoolbudget. Hierin zijn het MOA-budget en de budgetten voor nascholing, (de oploop van het) integraal personeelsbeleid en arbeidsmarktknelpunten ondergebracht; toegevoegd zijn de regeerakkoordmiddelen voor bestuur en management. Eerder genoemde bestedingsverplichtingen vervallen hiermee. Met het schoolbudget kunnen de scholen een betere positie op de arbeidsmarkt verwerven. Scholen kunnen de middelen zo inzetten dat ze aansluiten bij de regionale knelpunten (achterstandenproblematiek en lerarentekorten/ krappe arbeidsmarkt). Scholen worden meer in positie gebracht om eigen beleid te formuleren en zich tot sterkere, zelfstandige instellingen te ontwikkelen. Het is de bedoeling om per 1 augustus 2002 de decentrale budgetten verder te 'ontschotten', waarbij onder andere wordt gedacht aan de toevoeging van het schoolprofielbudget aan het schoolbudget.

Werkgroep Arbeidsmarktknelpunten Collectieve Sector (Van Rijn)

Het maatregelenpakket 'Van Rijn' dat in juni 2001 is overeengekomen bevat, naast de middelen voor inkorting van de carrièrepatronen, een forse investering in de Schoolbudgetten. In tabel 3.5 zijn deze middelen opgenomen.

Tabel 3.5 Middelen 'Van Rijn' voor ophoging schoolbudget (x € 1 miljoen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
primair onderwijs	55.4	120.0	117.0	117.1	116.9	116.9
voortgezet onderwijs	48.6	112.0	114.8	113.0	112.4	112.4
bve-sector	14.1	32.3	34.8	36.5	37.3	37.3
Totaal	118.1	264.2	266.6	266.8	266.6	266.6

Bron: Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 2001

Het schoolbudget is met ingang van 1 augustus 2001 verhoogd. De middelen zijn toegekend om een impuls te geven aan beloningsdifferentiatie, versterking van de schoolontwikkeling in het voortgezet onderwijs, het faciliteren van zij-instroom en lio's en de invoering van betaald ouderschapsverlof. Net als bij de rest van het schoolbudget hebben de scholen een belangrijke mate van vrijheid bij de besteding van deze middelen.

Ook het hoger onderwijs heeft in het kader van 'Van Rijn' kabinetsmiddelen ontvangen om dreigende arbeidsmarktknelpunten te verlichten. Het gaat om een bedrag van € 69 miljoen structureel.

Tabel 3.6 Middelen 'Van Rijn' voor het hoger onderwijs (x € 1 miljoen)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
hoger beroepsonderwijs	17.6	25.6	25.6	25.6	25.6	25.6
Wetenschappelijk onderwijs	12.0	32.2	32.3	32.3	32.2	32.7
onderzoek- wetenschapbeleid	5.2	11.4	11.5	11.5	11.5	11.5
Totaal	34.7	69.2	69.4	69.3	69.3	69.3

Bron: Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 2001

In het hoger beroepsonderwijs zullen deze middelen vooral worden gebruikt voor een geleidelijke uitbreiding van lectoren en kenniskringen, om zo het personeelsbestand kwalitatief en kwantitatief te versterken en beter in te kunnen spelen op de nieuwe en gedifferentieerde onderwijsvraag vanuit studenten en bedrijfsleven.

In het wetenschappelijk onderwijs zal het geld voornamelijk worden besteed aan het verbeteren van de doorstroom en de loopbaanontwikkeling van jonge wetenschappers. Dit is nodig om tekorten te voorkomen, aangezien onderzoek aangeeft dat de komende tien jaar een versnelde uitstroom van wetenschappers plaatsvindt.

Bij de onderzoeksinstellingen worden extra middelen besteed aan initiatieven gericht op het behoud van goede, creatieve jonge onderzoekers voor een carrière in de wetenschap. De acties zijn vooral ook gericht op vrouwelijke onderzoekers, waarvan Nederland er, in verhouding met het buitenland, relatief weinig heeft.

3.6 Onderwijs en sociale zekerheid

Investeren in personeel heeft niet alleen betrekking op investeren in verbetering van de primaire arbeidsvoorwaarden. Dit betekent tevens investeren in de verbetering van de arbeidsomstandigheden, het voorkomen van ziekteverzuim, het bevorderen van reïntegratie van zieke werknemers, arbeidsongeschikten en werklozen en de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen in het onderwijs.

Hoewel het ziekteverzuim in het onderwijs niet hoger ligt dan het Nederlandse gemiddelde, zien we in de afgelopen jaren wel een stijging van het ziekteverzuim. Deze stijging is niet het gevolg van een toename van het aantal ziekmeldingen, maar van de langere verzuimduur per melding. In het kader van een goed personeelsbeleid, maar zeker ook gezien de krappe arbeidsmarkt, moeten goede afspraken tussen partijen de snelle reïntegratie van zieke werknemers bevorderen.

Het aantal werklozen is de afgelopen zes jaar sterk gedaald. Het aandeel ouderen in deze groep is echter toegenomen. De reïntegratie van met name de oudere werklozen lijkt, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, moeizaam te verlopen. Het aantal WAO-gerechtigden in de onderwijssector is relatief gezien afgenomen. Van de arbeidsgehandicapten die voor reïntegratie in aanmerking komen, heeft 43 procent (eind 2000) de volledige restcapaciteit ingevuld. Om de knelpunten op de arbeidsmarkt aan te pakken worden tevens maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Het langer doorwerken van ouderen binnen het onderwijs betekent tevens behoud en overdracht van kennis en ervaring.

3.6.1 Ziekteverzuim

Het geregistreerde ziekteverzuimpercentage in de collectieve sector ligt ruim 2 procentpunt hoger dan in de marktsector²⁹. Dit hoge cijfer wordt gedeeltelijk veroorzaakt omdat in de markt ziekte minder wordt geregistreerd in verband met eigen risicodragerschap. Het ziekteverzuim in de collectieve sector stijgt zowel in de sector zorg en welzijn als in

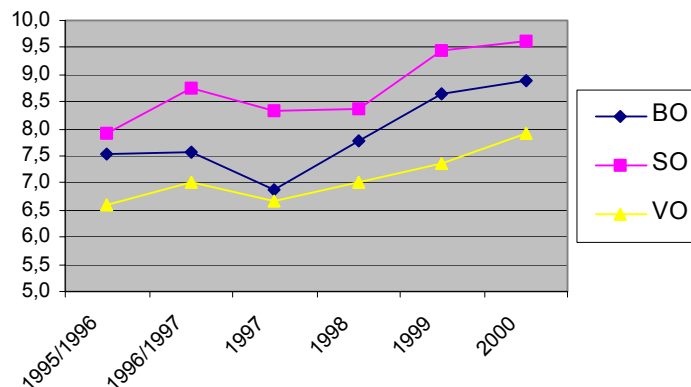
²⁹ Ministerie van BZK: De arbeidsmarkt in de collectieve sector (2001), Den Haag

het onderwijs. De eerste resultaten van een onderzoek³⁰ naar het ziekteverzuim in de sector onderwijs en hoe het ziekteverzuim zich verhoudt tot het verzuim in andere sectoren en bedrijfstakken, nuanceren dit beeld enigszins. Volgens Regioplan ligt het ziekteverzuim in de sector Onderwijs, wanneer wordt gecorrigeerd voor samenstellingseffecten, niet noemenswaardig hoger (of lager) dan het Nederlandse gemiddelde. Deze samenstellingseffecten hebben betrekking op de sterke vergrijzing binnen de sector Onderwijs en het steeds groter wordende aandeel vrouwen in de populatie.

Het ziekteverzuim in de sector onderwijs is hoog en dat is zeker gezien de krappe arbeidsmarkt, verontrustend. Uit de trendcijfers ziekteverzuim, die elk kwartaal naar de Tweede Kamer worden gezonden, lijkt de groei van het ziekteverzuim af te zwakken.

In figuur 3.3 is de ontwikkeling van het ziekteverzuim te zien voor het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs van 1995 tot 2001³¹.

Figuur 3.3 Ontwikkeling van het ziekteverzuim van het onderwijspersoneel in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs van 1995 tot 2001³²



Bron: B&A en Regioplan, 1995 - 2000, Den Haag/ Amsterdam

Het hoge ziekteverzuim in het basis- en voortgezet onderwijs wordt niet veroorzaakt door een toename van het aantal ziekmeldingen, maar door de langere verzuimduur per melding. De langere verzuimduur hangt samen met de vergrijzing van het onderwijspersoneel. Ouderen verzuimen niet vaker, maar wel langer. Figuur 3.4 laat de gemiddelde verzuimduur per melding zien in het basisonderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs. Was de gemiddelde verzuimduur per melding in het basisonderwijs in 1997 nog 18,7 dagen, in 2000 is dat opgelopen tot 25,5 dagen (In figuur 3.4 is 1997 als

³⁰ Uitgevoerd door Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt in opdracht van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO). Dit onderzoek zal later in het jaar door SBO worden gepubliceerd.

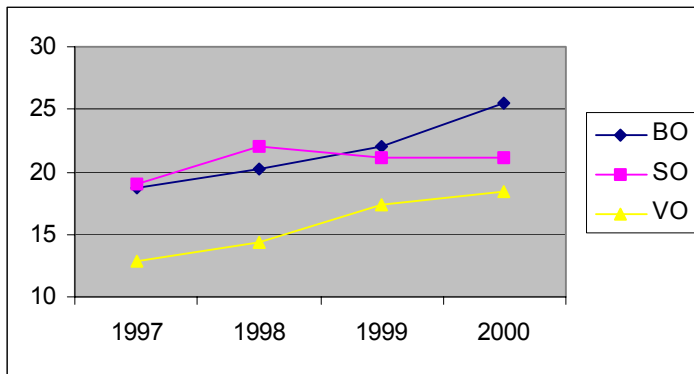
³¹ Voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs zijn (nog) geen vergelijkbare cijfers voorhanden (over een goede verzuimregistratie zijn afspraken vastgelegd in convenanten).

³² NB. Per 1-8-98 valt het speciaal voortgezet onderwijs niet meer onder het speciaal onderwijs maar onder het voortgezet onderwijs. De indeling in sectoren:

BO	basisonderwijs
SO	speciaal basisonderwijs en de expertisecentra
VO	speciaal voortgezet onderwijs en voortgezet onderwijs

basisjaar genomen in verband met een verschil in registratie in de jaren voor 1997). Voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs zijn (nog) geen vergelijkbare cijfers voorhanden.

Figuur 3.4 De gemiddelde verzuimduur per melding van het onderwijspersoneel in het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs 1997 - 2000



Bron: B&A en Regioplan, 1997 - 2000, Den Haag/ Amsterdam

In het verlengde van de CAO 2000 - 2002 is een aantal deelconvenanten ondertekend door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en de minister van OCenW. Deze convenanten hebben tot doel het ziekteverzuimpercentage in drie jaar met 1 procentpunt ten opzichte van 1999 (primair onderwijs: 8,86%/ voortgezet onderwijs: 7,36%/ speciaal onderwijs: 9,43%) terug te dringen. Daarnaast hebben de betrokken partijen afgesproken het ziekteverzuimpercentage bij 10 procent van de scholen met een relatief hoog risico, in de periode tot 1 augustus 2002 terug te dringen met jaarlijks een procentpunt ten opzichte van het niveau in 1999. Tevens is afgesproken om het aantal suppletiegerechtigden met 10 procent te verminderen. Voor de afgesloten convenanten is door de diverse partijen een bedrag van bijna € 27 miljoen gulden uitgetrokken. Een overzicht van de afgesloten convenanten is opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 3.7 Overzicht Arbo-convenanten

Convenant	betrokken partijen	doel	looptijd
deelconvenant verzuimbegeleiding en reïntegratie primair en voortgezet onderwijs	De staatssecretaris van SZW en de minister van OCenW en werkgevers- en werknemersorganisaties in primair en voortgezet onderwijs.	Het ziekteverzuimpercentage in primair en voortgezet onderwijs in drie jaar met 1 procentpunt terugdringen. Ziekteverzuimbegeleiding en reïntegratie wordt geïntensiveerd om zodoende de verzuimduur te bekorten.	22 mei 2000 - 1 augustus 2002
deelconvenant pilot Poortwachter	De staatssecretaris van SZW en de minister van OCenW en het bestuur van de sectorraad	Bevorderen van een snelle reïntegratie. Maximaal 5000 werknemers die vanwege psychische belasting verzuimen, kunnen een beroep doen op vroegtijdige interventie van USZO en arbodiensten.	1 maart 2000 - 1 maart 2001

	onderwijs en wetenschappen		
Convenant Arbo- en Verzuimbeleid Onderwijs en Wetenschappen	De staatssecretaris van SZW en de minister van OcenW en werkgevers- en werknemersorganisaties	Het aantal werknemers dat wordt blootgesteld aan psychische belasting (werkdruk) substantieel terugbrengen met de in de deelconvenanten genoemde percentages; Het ziekteverzuim voor 1 december 2004 substantieel terugbrengen met de in de deelconvenanten genoemde percentages; Voor 1 december 2004 ten minste 50 procent van de langdurig zieken die een reïntegratietraject krijgen aangeboden reïntegreren bij de eigen of een andere werkgever	28 november 2000 - 1 december 2004
Deelconvenant preventie psychische belasting (werkdruk) primair en voortgezet onderwijs.	De staatssecretaris van SZW en de minister van OCenW en werkgevers- en werknemersorganisaties in primair en voortgezet onderwijs	De risicopopulatie met betrekking tot het arbeidsrisico psychische belasting (werkdruk) met tenminste 10 procent reduceren.	28 november 2000 - 1 december 2004
Deelconvenant Arbo- en verzuimbeleid psychische belasting (werkdruk) beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	De staatssecretaris van SZW en de minister van OcenW en werkgevers- en werknemersorganisaties in de bve-sector	De risicopopulatie met betrekking tot het arbeidsrisico psychische belasting (werkdruk) uiterlijk op 1 december 2004 met een percentage van ten minste 10 procent terugbrengen. Het ziekteverzuim voor 1 december 2004 met 10 procent terugbrengen ten opzichte van het verzuim in 2002. Voor 1 december 2004 ten minste 250 langdurig zieke werknemers (langer dan 13 weken ziek) geheel of gedeeltelijk reïntegreren bij de eigen of een andere werkgever.	28 november 2000 - 1 december 2004
Deelconvenant Arbo- en verzuimbeleid psychische belasting (werkdruk) hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.	De staatssecretaris van SZW en de werkgevers- en werknemersorganisaties in het hoger onderwijs en onderzoek	De risicopopulatie met betrekking tot het arbeidsrisico psychische belasting (werkdruk) uiterlijk op 1 december 2004 met een percentage van ten minste 10 procent terugbrengen. Uitgangspunt is de nulmeting. Het reductiepercentage dient te worden bereikt door de beleefde werkdruk voor werknemers in alle functiegroepen en voor elke contractomvang evenredig terug te dringen, waarbij prioriteit wordt gegeven aan die groepen werknemers waarvoor in de nulmeting beleefde werkdruk een aanzienlijk hogere dan gemiddelde werkdruk is geregistreerd Het ziekteverzuim voor 1 december 2004 reduceren met 10 procent ten opzichte van het verzuimpercentage in 2002. Voor 1 december 2004 tenminste 250 langdurig zieke werknemers (langer dan 13 weken ziek) geheel of gedeeltelijk reïntegreren bij de eigen of een andere werkgever. Op basis van de verzuimcijfers over 2002 zullen partijen overleggen of de dan beschikbare cijfers aanleiding geven dit aantal neerwaarts of	28 november 2000 - 1 december 2004

	opwaarts bij te stellen.	
--	--------------------------	--

Bron: Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 2001

3.6.2 Werkloosheid

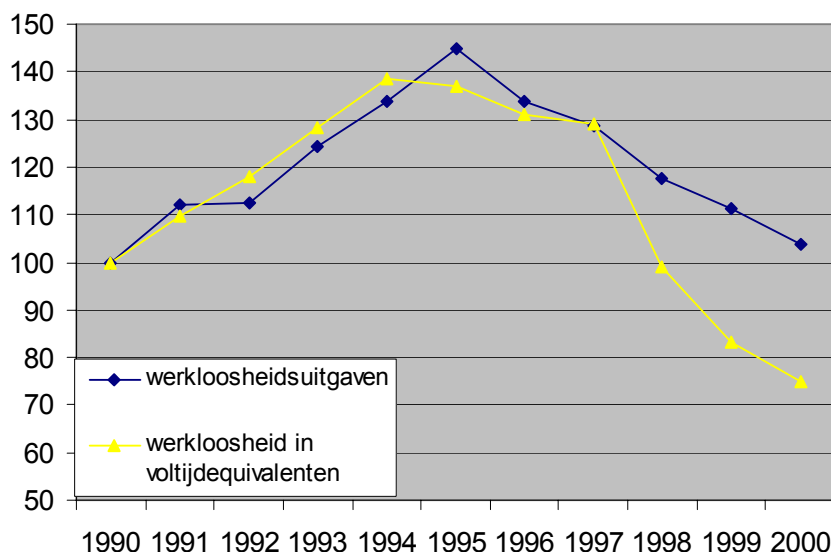
In het begin van de jaren negentig stegen in het onderwijs de werkloosheidsuitgaven en het aantal werklozen (in zowel personen als voltijdequivalenten) tot grote hoogte (zie figuur 3.5). Om de stijgende kosten een halt toe te roepen, is in de jaren negentig een aantal maatregelen getroffen. In 1994 is het Besluit werkloosheid onderwijs- en onderzoekspersoneel (BWO) ingevoerd. Daarmee werd voor het onderwijspersoneel een eigen werkloosheidsregeling ingevoerd. Daarnaast is nog een aantal maatregelen te noemen, zoals de budgettering in de sectoren voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs, de oprichting van het Participatiefonds en de akkoorden die halverwege de jaren negentig met het onderwijsveld zijn gesloten, teneinde het werkloosheidsrisico te beperken en om werklozen zo snel mogelijk weer aan een baan te helpen (zie het onderzoeksrapport "De jaren tellen", 1996). Na een stijging van de werkloosheidsuitgaven, van ruim € 363 miljoen in 1990 naar ongeveer € 545 miljoen in 1995, zijn deze uitgaven inmiddels fors gedaald. In 2000 bedroegen de uitgaven ongeveer € 390 miljoen³³.

Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) maakt jaarlijks een raming van de toekomstige werkloosheidskosten. Deze raming laat voor de komende 5 jaar een verdergaande daling zien van de werkloosheidsuitgaven met 23 procent. Van € 390 miljoen in 2000 naar ongeveer € 300 miljoen in het jaar 2005³⁴.

Figuur 3.5 De ontwikkeling van het aantal werklozen en de werkloosheidsuitgaven sinds 1990 (1990 = 100)

³³ Van de € 390 miljoen die in 2000 werd uitgegeven aan wachtgelduitkeringen kwam ruim een kwart (€ 106 miljoen) ten laste van de sector wetenschappelijk onderwijs. De uitgaven voor de sector hoger beroepsonderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie waren even hoog, beide ongeveer € 62 miljoen. De uitgaven voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs waren respectievelijk € 74 en € 85 miljoen.

³⁴ Het NIDI verwacht een daling van de wachtgelduitgaven met ongeveer 30procent in de sectoren hoger beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs, 23 procent in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, 20 procent in het wetenschappelijk onderwijs en 9 procent in het primair onderwijs.



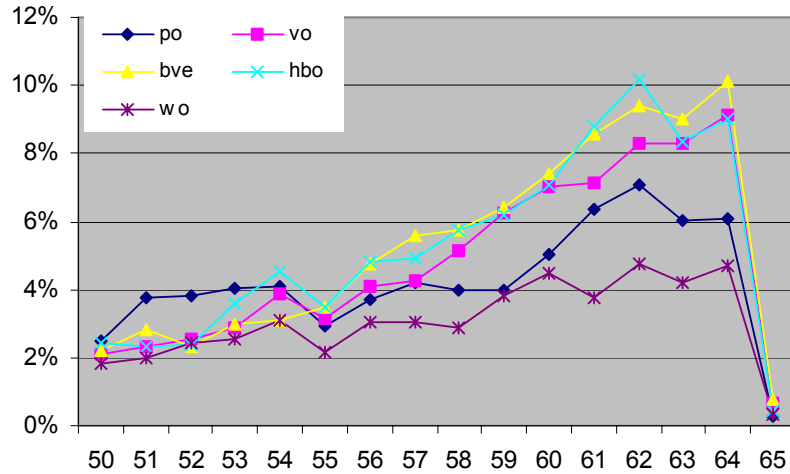
Bron: Ministerie van OCenW, Wachtgeldinformatiesysteem (WIS), 2001, Zoetermeer

Hoewel de totale werkloosheidsuitgaven weer dalen, stijgen de kosten per voltijdequivalent (zie figuur 3.5). Deze stijging (van € 26.000 in 1990 naar ruim € 36.000 in 2000) is onder andere het gevolg van salarismaatregelen voor het onderwijspersoneel, die doorwerken in de hoogte van de uitkeringen. Een andere belangrijke factor is de vergrijzing van het werkloosheidsbestand.

Evenals bij de werkloosheidsuitgaven zien we tot halverwege de jaren negentig een forse stijging van het aantal werklozen (zie figuur 3.5). Van bijna 15 duizend voltijdequivalenten in 1990 naar ruim 20 duizend in 1994. Vanaf dat moment is het aantal zeer sterk gedaald tot bijna 11 duizend in 2000. Een belangrijke oorzaak van deze daling is ongetwijfeld de krapte op de onderwijsarbeidsmarkt. De instroom in de werkloosheid is afgenomen, maar de uitstroom van met name "jongeren" is toegenomen. Dit heeft wel weer tot gevolg dat het aandeel ouderen in het werkloosheidsbestand sterk de overhand heeft gekregen. Circa 40 procent van de werklozen heeft inmiddels de VUT/FPU-gerechtigde leeftijd overschreden. De gemiddelde leeftijd van werklozen stijgt snel. Was de gemiddelde leeftijd in 1990 nog 46,7 jaar, in het jaar 2000 is deze inmiddels gestegen tot 53,6 jaar³⁵. Het aandeel van mensen van 50 jaar en ouder in het werkloosheidsbestand is flink toegenomen. In 1990 was het aandeel 50-plussers nog 38 procent. Dit percentage is in het jaar 2000 gestegen naar maar liefst 69 procent. Vooral in de sectoren voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs is het aandeel 61-plussers erg hoog. De reïntegratie van met name oudere werklozen lijkt, ondanks de krapte op de arbeidsmarkt, een moeizaam proces.

³⁵ De gemiddelde leeftijd van het wachtgeldbestand is het hoogst in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs met 57,2 jaar. In het voortgezet onderwijs is de gemiddelde leeftijd 56,6 jaar, in het primair onderwijs 53,7jaar en in het wetenschappelijk onderwijs ligt de gemiddelde leeftijd onder de 50. Deze lagere gemiddelde leeftijd wordt vooral veroorzaakt door de instroom van de zogenaamde aio's en oio's, die na de (werk)studie werkloos worden

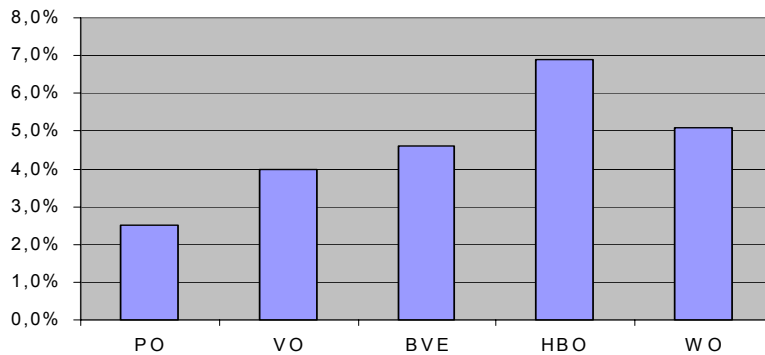
Figuur 3.6 Leeftijdsverdeling van werklozen van 50 jaar en ouder (januari 2001)



Bron: Ministerie van OCenW, Wachtgeldinformatiesysteem (WIS), 2001, Zoetermeer

In figuur 3.7 is te zien hoe de werkloosheidscijfers zich verhouden tot de totale werkgelegenheid in de desbetreffende subsector. De relatief hoge percentages in het hoger onderwijs zijn vooral het gevolg van de grote fusie-operaties in de jaren tachtig.

Figuur 3.7 De werkloosheid (in voltijdequivalenten) als percentage van de werkgelegenheid per onderwijssector



Bron: Ministerie van OCenW, Wachtgeldinformatiesysteem (WIS), Zoetermeer, 2001

Om de instroom in de werkloosheidsregelingen te voorkomen hanteert het Participatiefonds (Pf)³⁶ in het primair en voortgezet onderwijs de instroomtoets. Hierbij richt het bestuur van het Pf zich op de vraag of het bevoegd gezag in redelijkheid alles in het werk heeft gesteld om

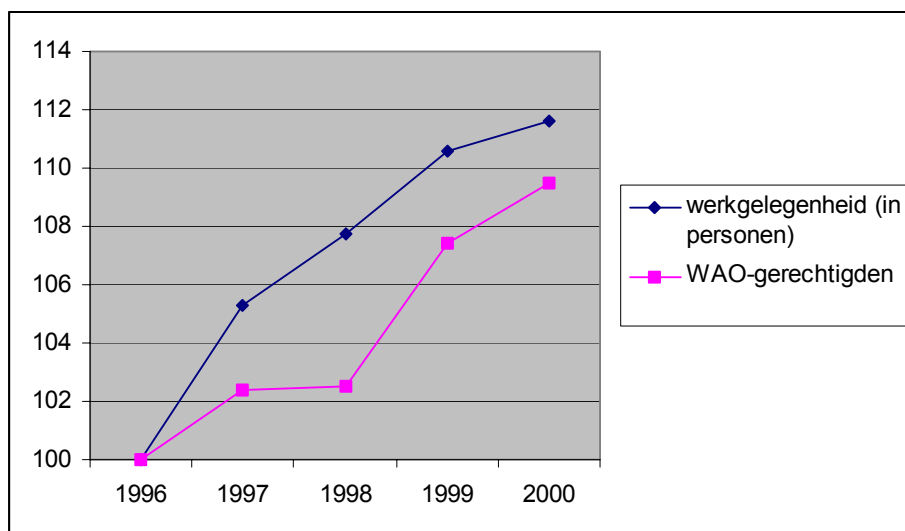
³⁶ Het Participatiefonds (Pf) voert het volumebeleid uit voor de werklozen van het primair en voortgezet onderwijs. Het instrumentarium van het Pf is onderverdeeld in enerzijds het personeels- en mobiliteitsbeleid en anderzijds het activerend arbeidsmarktbeleid. Onder het personeels- en mobiliteitsbeleid worden alle activiteiten van het Pf verstaan gericht op de ondersteuning van het bevoegde gezag bij de professionalisering van het personeelsbeleid en de stimulering van de mobiliteit van de medewerkers.

ontslag en werkloosheid te voorkomen. De overige subsectoren (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs en de onderzoeksinstituten) zijn zelf verantwoordelijk voor de werkloosheidsuitgaven en voor de beperking van de instroom en bevordering van de uitstroom uit de werkloosheidsregelingen. Daartoe hebben deze subsectoren onder meer de Stichting Mobiliteitsfonds en de Stichting SoFoKles opgericht.

3.6.3 Arbeidsongeschiktheid

Gedurende het jaar 2000 is het WAO-bestand van USZO met 1 procent toegenomen. De onderwijssector heeft in deze groei het grootste aandeel. Het aantal WAO-gerechtigden in de onderwijssector is in 2000 gestegen met 1,9 procent ten opzichte van 1999. Volgens de gegevens van USZO is de verzekerdenpopulatie in deze sector toegenomen met 3,3 procent. Relatief gezien is het aantal WAO-gerechtigden dus afgenomen, van 96 naar 95 per 1000 verzekerden. Eind 2000 waren er in de sector onderwijs bijna 43 duizend WAO-gerechtigden.

Figuur 3.8 De ontwikkeling van de werkgelegenheid (in personen) en het aantal WAO-gerechtigden in het onderwijs in de periode 1996-2000 (1996=100)



Bron: Statistiek arbeidsongeschiktheid 2000, USZO, 2001, Zoetermeer

De instroom in de WAO ligt voor de sector onderwijs onder het landelijk gemiddelde. Het instroompercentage - het aantal nieuwe WAO-gerechtigden gedeeld door het aantal werknemers - is 1,44 procent. Landelijk is dit 1,7 procent. Werknemers in de sector onderwijs lopen derhalve een kleiner risico arbeidsongeschikt te raken dan de gemiddelde werknemer in Nederland. De instroompercentages van de onderwijssectoren verschillen veel van elkaar. Zo ligt het instroompercentage in het voortgezet onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie op 1,64 procent, in het hoger onderwijs is dit ongeveer 0,74 procent.

Tabel 3.8 WAO instroompercentage in de sector onderwijs naar geslacht in 1998 - 2000

	1998	1999	2000
Man	1,04%	1,08%	1,24%
Vrouw	1,34%	1,52%	1,60%
Totaal	1,21%	1,33%	1,44%

Bron: Statistiek arbeidsongeschiktheid 2000, USZO, 2001, Zoetermeer

Karakteristieken WAO-bestand Onderwijs

Van het totaal aantal WAO-gerechtigden binnen de sector Onderwijs, was in 2000 ruim 60 procent volledig arbeidsongeschikt. Steeds minder personen worden bij de toekenning van een WAO-uitkering volledig arbeidsongeschikt verklaard. Bedroeg bij de WAO-instroom het percentage volledig arbeidsongeschikten in 1998 nog 43,3 procent in 2000 was dat gereduceerd tot 37,9 procent. Landelijk gezien was dat respectievelijk 72 en 64 procent. Van de instroom in de WAO is in 2000 bijna 43 procent afgekeurd vanwege psychische aandoeningen. Het WAO-bestand bestaat voor 58 procent uit vrouwen en voor 42 procent uit mannen; 75 procent is 50 jaar of ouder.

Een grote groep uitkeringsgerechtigden maakt gebruik van de herplaatsingstoelage (hpt) en dus van het invullen van de volledige restcapaciteit. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat bij de gedeeltelijke arbeidsgehandicapten die geen herplaatsingstoelage ontvangen, wel sprake kan zijn van werkzaamheden, echter minder dan de volledige restcapaciteit.

Tabel 3.9 Invulling restcapaciteit door arbeidsgehandicapten (cijfers ultimo 2000)

Totaal aantal arbeidsgehandicapten	42.868
Waarvan volledig arbeidsgehandicapten ³⁷	<u>25.867</u>
Arbeidsgehandicapten met mogelijkheid tot arbeidsparticipatie	17.001
Arbeidsgehandicapten met volledige invulling restcapaciteit (hpt)	<u>7.312</u>
Arbeidsgehandicapten zonder volledige invulling restcapaciteit	9.689
Bron: Statistiek arbeidsongeschiktheid, USZO, 2000; Kengetallen sector onderwijs	

Volledig arbeidsgehandicapten komen in de regel niet in aanmerking voor reïntegratie. Dit betekent dat er binnen de sector onderwijs eind 2000 ongeveer 17 duizend arbeidsgehandicapten waren met restcapaciteit. Van deze 17 duizend arbeidsgehandicapten vulden ruim 7.300 arbeidsgehandicapten hun volledige restcapaciteit in met arbeid. Van de arbeidsgehandicapten die voor reïntegratie in aanmerking komen, had derhalve 43 procent de volledige restcapaciteit ingevuld. Daarnaast zijn er ook nog arbeidsgehandicapten die wel werkzaamheden verrichten, maar niet de volledige restcapaciteit invullen. Indien men de arbeidsparticipatie van de arbeidsgehandicapten met een herplaatsingstoelage omrekent naar voltijdbanen, blijkt dat ruim 4.700

³⁷ De volledig arbeidsgehandicapten vallen onder de arbeidsongeschiktheidsklasse 80-100%. De arbeidsgehandicapten met een mogelijkheid tot arbeidsparticipatie behoren tot een arbeidsongeschiktheidsklasse lager dan 80%.

voltijdbanen binnen het onderwijs door arbeidsgehandicapten met een herplaatsingstoelage worden ingevuld.

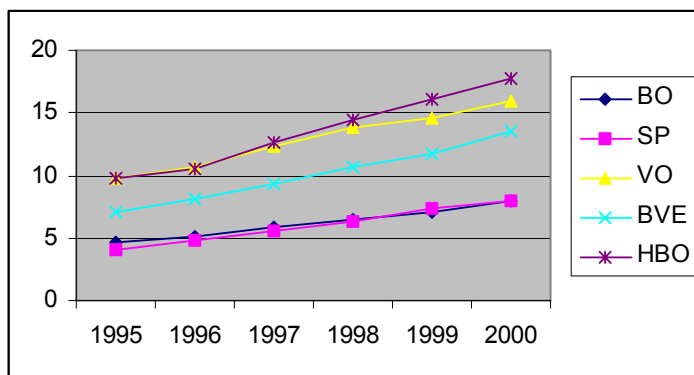
Reïntegratie Arbeidsongeschikten

USZO BV reïntegreert arbeidsongeschikten in de onderwijssector. Zodra blijkt dat een uitkeringsgerechtigde niet zonder hulp werk kan vinden, worden zogenaamde toeleidings- en bemiddelingsprodukten ingezet. Hiervoor heeft USZO BV in het jaar 2000 samenwerking gezocht met zeven reïntegratiebedrijven. Met betrekking tot de sector Onderwijs zullen een aantal trajecten worden ingezet voor arbeidsgehandicapte vrouwen die ouder zijn dan 35 maar jonger dan 50 jaar.

3.6.4 Arbeidsparticipatie van ouderen

Onderwijs is één van de meest vergrijsde sectoren van onze economie. Bijna de helft van de werknemers in het onderwijs is 45 jaar of ouder. De arbeidsdeelname van ouderen (55-65 jaar) in Nederland is internationaal gezien aan de lage kant. Het kabinet stelt veel in het werk om deze participatie te verhogen naar 50 procent in 2030. Draagvlak voor de sociale zekerheid, knelpunten op de arbeidsmarkt en het behoud en de overdracht van kennis en ervaring kunnen hierbij genoemd worden. Ook voor de onderwijssectoren zijn dit belangrijke aandachtspunten.

Figuur 3.9 Aandeel voltijdbanen van werknemers van 55 jaar en ouder in de sector onderwijs in de periode 1995 - 2000



Bron: CASO, zoetermeer 2001

Doorwerken na 65 jaar

Het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (RPBO) kende tot voor kort nog bepalingen, die het doorwerken na de 65 jaar leeftijd belemmerden. Voor personen van 65 jaar of ouder was bijvoorbeeld een andere inschaling van toepassing. Deze bepaling was onderdeel van een samenstel van wettelijke bepalingen die het voor 65-plussers minder aantrekkelijk maakte om na hun pensioengerechtigde leeftijd door te werken dan wel weer te gaan werken. Deze bepaling is per 1 augustus 2000 afgeschaft.

Flexibel pensioen

Per 1 april 1997 is de VUT-tregeling vervangen door de FPU-regeling met een spilleeftijd³⁸ van 62 jaar. Deze regeling is van toepassing op alle onderwijssectoren. Voor ouderen gelden overgangsregelingen. Degene die per 1 april 1997:

- 55 jaar of ouder was krijgt bij uittreden bij 61 jaar 75 procent,

³⁸ spilleeftijd: leeftijd waarop je met een beoogd uitkeringsniveau van 70 procent kan uittreden.

- tussen 50-54 jaar oud was, bij uittreden op 61 jaar 70 procent en
- bij een leeftijd tussen 45-49 jaar, bij uittreden op 62 jaar 70 procent.

In december 2000 is in de Pensioenkamer een akkoord bereikt om de komende jaren met hogere uitkeringen het doorwerken na 61 jaar te stimuleren. Het belangrijkste onderdeel van het akkoord is dat personen met een FPU-garantie van 70 procent of 75 procent op 61-jarige leeftijd bij uittreding tussen 61- en 64-jarige leeftijd een hogere uitkering ontvangen. De inschatting van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) is dat 10 à 20 procent van de 61-jarigen als gevolg van de nieuwe regeling besluit om 1 jaar langer door te werken. Verder willen overheidswerkgevers de FPU-regelingen sectoraliseren, waardoor meer maatwerk op het terrein van arbeidsvoorwaardenoverleg mogelijk is. Tevens worden, in het overleg met de centrales, de mogelijkheden verkend om de basisuitkering (en het overgangsrecht) van de FPU op kapitaaldekking te financieren.

Het kabinet heeft in maart 2000 het principe besluit genomen om op termijn de fiscale faciliëring voor VUT-premies te laten vervallen. Binnen de door het kabinet mogelijk gemaakte overgangstermijn, zullen sociale partners trachten de pensioenregeling aan te passen en te voorkomen dat de kosten voor omzetting te hoog worden.

4 Professionalisering personeelsbeleid en beroepskwaliteit

4.1 Inleiding

Een professioneel personeelsbeleid is van groot belang voor het goed functioneren van een arbeidsorganisatie. Behoud, doorstroming en ontwikkeling van medewerkers hebben een directe invloed op de geboekte resultaten van een organisatie. In dit hoofdstuk worden recente initiatieven op het gebied van integraal personeelsbeleid in het onderwijs in kaart gebracht. Tevens worden conclusies van het onderzoek naar werkdruk en taakbeleid in het onderwijs beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op taak- en functiedifferentiatie. Met dit instrument, als onderdeel van integraal personeelsbeleid, kan de druk op de arbeidsmarkt voor leerkrachten verminderen, meer loopbaanperspectief ontstaan en kan worden bijgedragen aan gemotiveerder personeel en verlaging van de werkdruk.

In het verlengde van het thema integraal personeelsbeleid ligt de beroepskwaliteit. De nascholing speelt een belangrijke rol in het bevorderen van de beroepskwaliteit. Tenslotte wordt het kwaliteitsbeleid ten aanzien van managers en onderwijzend personeel afzonderlijk beschreven.

4.2 Integraal Personeelsbeleid

Met de CAO 1999 - 2000 is een impuls gegeven aan de verdere invoering van modern, professioneel en integraal personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Integraal verwijst naar de afstemming van het personeelsbeleid op het onderwijskundig beleid dat door de school wordt gevoerd en de onderlinge samenhang tussen de onderdelen van het personeelsbeleid. Doel hiervan is vooral de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs en om het personeel in staat te stellen onderwijskundige vernieuwingen verantwoord door te voeren. Van groot belang daarbij is dat een voortdurende wisselwerking tussen het personeelsbeleid van de instelling en een actieve opstelling van het personeel gericht op de ontwikkeling van de eigen professionaliteit tot stand komt. Voor dit doel is een specifiek, extra budget ter beschikking gesteld dat oploopt tot structureel € 97 miljoen in 2009.

4.2.1 Primair en voortgezet onderwijs

In 2000 heeft de minister van OCenW een startovereenkomst getekend met de Vereniging van Samenwerkende Werkgeversorganisaties in het Onderwijs (VSWO), inzake de invoering van integraal personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs. De instellingen hebben volgens die overeenkomst en het daarin opgenomen tijdpad, per 1 augustus 2005 een integraal personeelsbeleid ingevoerd, dat ten dienste staat van de onderwijsdoelstelling. Afgesproken is, dat de instellingen een personeelsbeleidplan opstellen met daarin een uitwerking van de volgende elementen:

- een integrale visie op personeelsbeleid, mede in relatie tot het onderwijskundig beleid en management;
- de professionele ontwikkeling van personeel en management op basis van competenties;

- een systeem van taakverdeling op instellingsniveau en daarnaast functionerings- en beoordelingsgesprekken, eveneens op basis van competenties;
- een wervings-, selectie- en loopbaanbeleid;
- tenslotte dienen de voorwaarden te zijn geschapen voor een verantwoord competentie management om beloningsbeslissingen te kunnen verbinden met competenties.

De VSWO heeft een projectorganisatie ingericht die in nauwe samenwerking met de verenigingen van schoolleiders, de invoering van integraal personeelsbeleid mede gestalte moet geven. De eerste fase van de invoering van integraal personeelsbeleid wordt gekarakteriseerd door de voorbereiding van het schoolmanagement op de invoering van integraal personeelsbeleid. In de tweede fase zullen scholen tot invoering van modern personeelsbeleid moeten overgaan.

4.2.2 Beroepsonderwijs en volwasseneducatie

In het beroepsonderwijs en volwasseneducatie zijn in 1999 23 regionale opleidingscentra's (ROC) op basis van een projectplan van de BVE-raad in platformverband aan de slag gegaan met integraal personeelsbeleid. Een projectgroep 'integraal personeelsbeleid', bestaande uit vertegenwoordigers van 15 ROC's geeft hier impulsen aan. Elk ROC is verantwoordelijk voor het eigen implementatieplan. In 2001 wordt een tweede tranche roc's toegevoegd. De planning van de invoering loopt gelijk met de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Het budget voor de sector beroepsonderwijs en volwasseneducatie wordt echter geconcentreerd ingezet, zodat de eerste tranche ROC's beschikken over het gehele budget van de sector. Met het jaarlijks oplopen van het beschikbare budget gaat telkens een nieuwe tranche van start.

De Onderwijsinspectie heeft op verzoek van en in samenwerking met het ministerie van OCenW een plan van aanpak opgesteld voor evaluatie van de invoering van integraal personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs³⁹ bestaande uit:

- statistisch veldonderzoek naar de meetbare effecten in de scholen en instellingen;
- het opstellen van schoolportretten die een kwalitatief beeld moeten geven van het invoeringsproces;
- het op termijn omvormen van het ad hoc monitoren naar het structurele Integraal Schooltoezicht.

4.3 Kengetallen Integraal Personeelsbeleid

Met de monitor "integraal personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs" wordt het effect van de invoering van integraal personeelsbeleid jaarlijks gevolgd. De eerste meting is deze zomer afgerond. De meting bestond uit een internetenquête onder directeuren en personeelsvertegenwoordigers in de medezeggenschapsraad (pmr's) van scholen in primair en voortgezet onderwijs. Het eindrapport van deze meting verschijnt dit najaar.

In de monitor wordt het effect van de invoering van integraal personeelsbeleid gemeten aan de hand van een aantal kengetallen:
1. organisatie en management

³⁹ De BVE-raad ontwikkelt voor de sector een eigen monitor.

2. houding
3. verticale integratie
4. horizontale integratie
5. werving en selectie
6. training, ontwikkeling, loopbaanmanagement
7. functionerings- en beoordelingsgesprekken
8. beloning en andere arbeidsvoorwaarden
9. mobiliteits-, taak- en formatiebeleid
10. personeelsbeheer en -zorg

De eerste twee kengetallen vormen de voorwaarden voor de invoering van integraal personeelsbeleid . Bij organisatie en management gaat het om zaken als: vastgestelde onderwijsdoelen van de school en bekendheid daarmee; het hebben van een personeelsbeleidsplan; de kwaliteit van het management. Ook de houding ten opzichte van integraal personeelsbeleid binnen de organisatie is een voorwaarde voor de invoering ervan . Hierover zijn in de enquête vragen gesteld met betrekking tot belemmeringen voor invoering van integraal personeelsbeleid op school, zoals (vermeend) tijdsgebrek, onvoldoende middelen of draagvlak.

Horizontale en verticale integratie zijn de twee pijlers van integraal personeelsbeleid. Horizontale integratie is de mate waarin de verschillende onderdelen van het personeelsbeleid op elkaar zijn afgestemd. Dit is onder meer gemeten aan de hand van het gebruik van competentieprofielen en het gebruik van competenties in instrumenten van personeelsbeleid, zoals werving, functioneringsgesprekken, scholing en taakbeleid.

Verticale integratie is de mate waarin het personeelsbeleid is afgestemd op de (onderwijs-) doelen van de school. Dit kengetal is gemeten aan de hand van bijvoorbeeld de vraag in hoeverre deze doelen mede tot uitdrukking komen in competentieprofielen en persoonlijke ontwikkelingsplannen. Hiermee onderscheidt integraal personeelsbeleid zich van traditioneel personeelsbeleid. Het beoogde effect van de invoering van integraal personeelsbeleid in scholen is juist hierop gericht.

Als voorlopige conclusie naar aanleiding van de monitor kan worden gesteld, dat vooral op meer traditionele onderdelen van het personeelsbeleid, zoals werving en selectie en personeelsbeheer en -zorg de scholen in het primair en voortgezet onderwijs al redelijk 'ver' in de richting van het ideaaltypische integrale personeelsbeleid zijn. Omdat integraal personeelsbeleid nog in de introductiefase zit, zijn relatief nieuwe zaken als horizontale en verticale integratie en (het opnieuw inrichten van) training, ontwikkeling en loopbaanmanagement nog minder ver ontwikkeld. De verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs zijn in het algemeen gering. Scholen in het primair onderwijs hebben wel vaak een eenvoudiger structuur en kortere lijnen dan in het voortgezet onderwijs. Dit is waarschijnlijk de reden dat verticale integratie in het primair onderwijs gemakkelijker te realiseren is dan in de 'complexere' scholen voor het voortgezet onderwijs.

4.4 Werkdruk

Leraren in Nederland geven veel lessen per leerjaar. In alle direct omringende landen staan leraren minder uren per jaar voor de klas. Met name in het hoger algemeen secundair onderwijs is het verschil groot; in Nederland geven leraren 868 uur per leerjaar, terwijl het OESO-gemiddelde 662 uur is (Education at a glance, 2001, OESO, Parijs). Bovendien geven Nederlandse leraren les aan relatief veel leerlingen. De leerlingen

krijgen ook relatief veel uren les. Overigens kan het hogere aantal contacturen mede een oorzaak zijn voor de goede resultaten die Nederlandse leerlingen en studenten in internationaal perspectief laten zien. Naar aanleiding van aanhoudende berichten over hoge werkdruk is in de CAO 1999 - 2000 afgesproken een onderzoek te laten verrichten naar de werkdruk van onderwijspersoneel in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Inmiddels zijn onder begeleiding van de Tripartiete Werkgroep Onderzoek Taakbelasting (bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en het ministerie van OCenW) een aantal onderzoeken opgezet:

- een onderzoek naar taakbeleid;
- een onderzoek naar werkdruk bij onderwijsmanagers;
- een onderzoek naar taken en werkdruk van leraren.

4.4.1 Taakbeleid

Ongeveer driekwart van de scholen ontwikkelt of voert reeds taakbeleid uit⁴⁰. Veelal is dat beperkt tot een inventarisatie van de totale taakomvang van de school en de verdeling daarvan over de leraren. Zowel leraren als management signaleren een duidelijk effect. Zij vinden dat een beter inzicht in het totaal van taken is verkregen en dat een eerlijker verdeling van taken is gerealiseerd. In het primair onderwijs vindt men dat door het voeren van taakbeleid tevens meer tegemoet wordt gekomen aan de individuele wensen en capaciteiten van leraren. De vraag is of daarmee ook de werkdruk is afgenomen. Volgens de onderzoekers is het effect tweeledig: een kleinere groep leraren (20 à 25%) stelt dat de werkdruk is verminderd, maar een grotere groep geeft aan een vergroting van de werkdruk te ervaren (primair onderwijs 25% en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en voortgezet onderwijs circa 50%). De onderzoekers constateren dat het effect van taakbeleid vooralsnog tegenvalt, omdat het taakbeleid niet is ingebed in een breder schoolbeleid. Het ontbreekt vooral aan een behoorlijk personeelsbeleid waarin het taakbeleid een plaats heeft⁴¹. Dit resultaat valt niet los te zien van de invoering van de onderwijskundige vernieuwingen in met name het voortgezet onderwijs en het feit dat explicitering en herverdeling van taken bij een deel van het personeel een gevoel van werkdrukverhoging zullen oproepen. Ook werd duidelijk dat het management van de instellingen veel kan doen om een integraal taakbeleid beter in de organisatie in te bedden. Zaken als zorgvuldigheid, het creëren van een breed draagvlak, prioritering en een open communicatie bij invoering van integraal taakbeleid zijn daarbij van groot belang. Voor verbeteringen in de uitvoering moet de aandacht verschuiven - zo zeggen de onderzoekers - naar kwalitatief taakbelastings- en belastbaarheidsbeleid. Dat wil zeggen: taakbeleid ingebed in de systematische en integrale inzet van instrumenten van personeelsbeleid, met aandacht voor scholing, mobiliteit, waardering en beloning, alsmede het opvoeren van de regelmaat van functioneringsgesprekken.

4.4.2 Werkdruk bij managers

In ongeveer de helft van de scholen wordt aandacht besteed aan helder taakbeleid of werkdrukverminderende maatregelen voor managers.⁴² Over het algemeen zeggen directeuren onvoldoende toe te komen aan hun eigen (lijke) taken, vooral wat betreft personeelsbeleid. Een groot aantal taken kan

⁴⁰ IVA: De Praktijk van het Taakbeleid, een empirisch onderzoek naar invoering en ervaringen met taakbeleid in het onderwijs (t.a.v. leraren in PO, VO en BVE), 2001, Tilburg.

⁴¹ Slechts 15 procent van de scholen voert een behoorlijk personeelsbeleid

⁴² Regioplan & ITS : Taken en werkdruk managers in PO, VO en BVE, , 2000, Amsterdam. Het onderzoek is verricht op de diverse managementniveaus: bovenschools manager, directeur en adjunct directeur in het primair en voortgezet onderwijs; college van bestuur, sector/unitmanager, afdelingsleider of overig in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

niet naar eigen tevredenheid worden afgerond; ongestoord kunnen doorwerken is een groot probleem. De manager in het onderwijs werkt naar eigen zeggen gemiddeld een kleine 50 uur per week. De werkdruk van managers in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ligt blijkens het onderzoek (iets) lager dan in het primair onderwijs. De werkdruk is het hoogste onder (afdelings)directeuren van met name kleinere scholen. Gebrek aan mogelijkheden tot taak- en functiesplitsing (en daarmee ook mogelijkheden tot delegeren) lijken met dit fenomeen samen te hangen.

Het blijkt dat (adjunct) directeuren in het primair onderwijs nog een belangrijk deel van hun tijd besteden aan lesgeven (respectievelijk bijna de helft en een kwart, zie bijlage). In het voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ligt bij beide groepen de nadruk veel meer op onderwijskundige en personele zaken (circa 80% van hun tijd wordt daaraan besteed). In het primair onderwijs ligt bij het bovenschoolsmanagement de nadruk vooral op personele zaken, terwijl in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie een tamelijk gelijkmatige verdeling van tijd werd aangetroffen over beheersaspecten en onderwijskundige en personele zaken.

Managers vinden dat:

- Zij te veel tijd moeten besteden aan administratieve en uitvoerende taken. Het toenemend aantal probleemleerlingen leidt tot meer contacten met allerlei begeleidende instanties en de betrokken ouders en leerlingen. Ook het aantal afstemmingsmomenten met parttimers binnen de school zorgt voor een toenemende werkdruk.
- De interne organisatie kan bijdragen aan de (verhoogde) werkdruk. Denk daarbij aan onduidelijkheid in de taakafbakening tussen verschillende managementlagen of het bestuur, een hoog ziekteverzuim, passieve teamleden en voortdurende aanpassingen in de organisatie (zoals bijvoorbeeld fusies).
- Ook de regelgeving is een werkdrukverhogende factor is. Niet alleen regelgeving werd als werkdrukverhogend ervaren, maar ook de zogenoemde deregulering. Waar taken voorheen centraal werden geregeld moet nu op school-/instellingsniveau beleid worden ontwikkeld. Ook onderwijs(kundige) vernieuwingen en de toegenomen verantwoordingsplicht worden als oorzaken genoemd. Niet de activiteiten zelf worden ter discussie gesteld, maar meer de daarvoor geboden faciliteiten.

Overigens, en ook dat kan niet duidelijk genoeg worden gesteld, gaan directeuren wel met plezier naar hun werk.

In het onderzoek werd ook gevraagd naar oplossingen om de ervaren werkdruk te verlagen. In rangorde werden vermeld:

1. meer leraar- of managementformatie;
2. meer ondersteunend personeel;
3. verbetering interne organisatie, waaronder verbetering in taakverdeling, duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, toerusting voor de functie;
4. meer tijd krijgen voor veranderingen en minder regels: een periode van rust in het onderwijs.

4.4.3 Werkdruk bij het onderwijzend personeel

Leraren in Nederland verzorgen, zoals gezegd, in internationaal perspectief relatief veel lesuren. Uit het taakbesteding en taakbelastingonderzoek (B&A groep, september 2001, Den Haag) blijkt

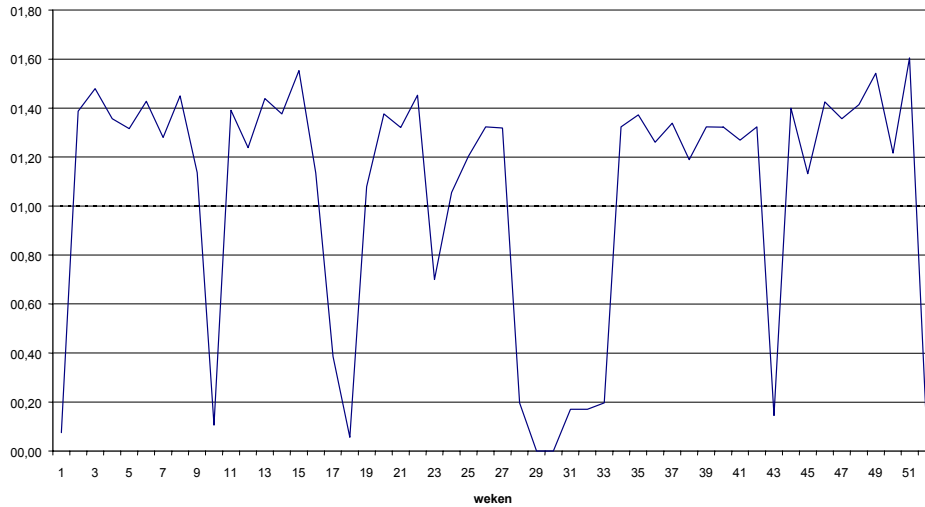
evenwel, dat leraren niet of nauwelijks meer uren werken dan de normjaartaak (1659 uren per jaar). Volgens eigen opgave werken leraren 4 procent meer dan ze volgens hun officiële aanstelling moeten werken. Overigens komt dit getal geheel op conto van de parttimers. De voltijdwerkers werken ruim 1 procent minder dan hun officiële aanstellingsomvang vereist. Ook zijn de pieken in ervaren werkdruk bij de parttimers hoger. Dit kan betekenen dat de combinatie van arbeid en zorg, waarvan bij veel parttimers sprake is, eerder een gevoel van (over)belasting bewerkstelligt. De recente maatregelen op het terrein van arbeid en zorg (betaald ouderschapsverlof en uitbreiding van kinderopvangvoorzieningen) vormen hierop een passend antwoord.

De ervaren werkdruk wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de betrekkelijk korte periode waarin de normjaartaak moet worden behaald. In tegenstelling tot een werknemer in de marktsector, waar een jaar meestal 47 à 48 werkweken kent, ligt dat aantal in het primair en voortgezet onderwijs op circa 37 à 38 weken. De lange schoolvakanties zorgen ervoor dat met name in piekperiodes het aantal gewerkte uren per week flink oploopt om de normjaartaak te realiseren. Figuur 4.1 (primair onderwijs) en figuur 4.2 (voortgezet onderwijs) geven een goed beeld van de gemiddelde werkdruk gedurende het jaar als gevolg van dit fenomeen. De dalen in de werkdruk komen overeen met de verschillende vakantieweken in het jaar en de pieken in de werkdruk met de werkweken die tussen deze vakanties liggen.

Ongeveer tweederde van de beschikbare tijd wordt besteed aan het lesgeven en lesgebonden activiteiten (lesvoorbereiding, correctiewerk, surveilleren en dergelijke). Leraren besteden substantieel minder tijd aan de eigenlijke lesgevende taak (56 procent versus 45 procent) dan (maximaal) in de raamovereenkomsten is voorzien. Lesgebonden activiteiten slokken kennelijk veel tijd op. Wel moet worden opgemerkt dat door interpretatieverschillen over welke activiteiten bij welke taak horen, alsmede door de gehanteerde meet-, en berekeningsmethodiek de voornoemde cijfers met een zekere voorzichtigheid moeten worden gehanteerd. In de piekperiodes wordt relatief veel tijd besteed aan lesgerelateerde activiteiten als examens en het opmaken van rapporten. Daarnaast wordt veel tijd besteed aan contacten met ouders en collegiaal overleg.

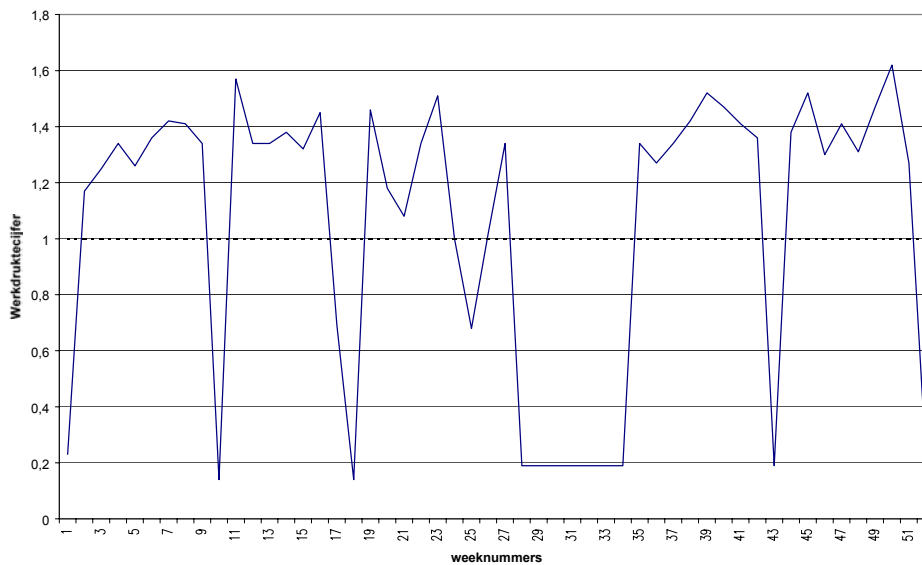
Figuur 4.1 Werkdruk van leraren in het primair onderwijs voor de verschillende weken in het jaar 2000

WERKDRUKTE
 Primair onderwijs
 O



Bron: Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het primair en voortgezet onderwijs, B&A groep, nog te verschijnen, Den Haag.

Figuur 4.2 Werkdrukke van leraren in het voortgezet onderwijs voor de verschillende weken in het jaar 2000



Bron: Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het primair en voortgezet onderwijs, B&A groep, nog te verschijnen, Den Haag.

Als men leraren in het primair onderwijs de vraag stelt of men plezier in het werk heeft dan antwoordt 95 procent (!) daarop met ja. Bijna de helft van alle leraren vindt dat men het goed getroffen heeft met het werk. Dat neemt niet weg dat de ervaren taakbelasting in het onderwijs, in vergelijking met andere sectoren, betrekkelijk hoog is⁴³. Als echter wordt gecorrigeerd voor de leeftijdsopbouw in het onderwijs, geslacht en opleidingsniveau vallen deze verschillen grotendeels weg. Daarbij moet bedacht worden dat juist de arbeidsorganisatie in het onderwijs bijdraagt aan de ervaren taakbelasting. Overigens blijkt dat als het gaat om psychische belasting het vak het nodige vraagt. In vergelijking met een vergelijkbare doelpopulatie (hoger opgeleiden met identieke persoonskenmerken) zijn leraren vaker emotioneel uitgeput (één van de symptomen van "burnout"). Gevraagd naar welke factoren in het bijzonder bijdragen aan een hogere ervaren taakbelasting noemen leraren in volgorde van belang de volgende factoren:

1. gebrek aan concentratie bij leerlingen;
2. (grotere) verschillen van capaciteiten van leerlingen in de klas;
3. groepsgrootte;
4. geen beschikking over een rustige plek;
5. onvoldoende lokalen;

Leraren in het primair en voortgezet onderwijs geven aan dat "buitenlesactiviteiten" en deskundigheidsbevordering - los van het aantal uren dat aan een taak wordt besteed - als (zeer) zware taken worden ervaren. Ook zien leraren overleg en registratiewerk dat buiten schooltijd plaatsvindt nogal eens als knelpunt. Kennelijk worden activiteiten die buiten schooltijd vallen sneller als belastend c.q. knelpunt gezien. Al met al leggen de lesgebonden taken, de beoordeling van overheidsbeleid/de invloed van de maatschappij, het meeste gewicht in de schaal als het gaat om ervaren taakbelasting. Op welke wijze de laatstgenoemde factor doorwerkt in de ervaren werkbelasting is niet bekend. Over het algemeen is de fysieke belasting in het onderwijs in vergelijking met andere economische sectoren betrekkelijk laag.

Het onderzoek toont aan dat de ervaren taakbelasting niet samenhangt met de beoordeling of men het goed getroffen heeft met haar/zijn baan of het plezier in het werk. Conform de verwachtingen gaat een hoge taakbelasting vaker samen met een gemiddeld slechtere psychische gezondheid en een hoger werkgerelateerd ziekteverzuim en de verwachting het pensioen niet gezond te zullen halen. Door de onduidelijkheid ten aanzien van cijfers en de (grote) ruimte voor interpretatieverschillen is niet geheel duidelijk of leraren voldoende uren besteden aan de bevordering van hun deskundigheid. Veel leraren weten weliswaar het aantal lessen, maar niet de omvang van hun formele aanstelling. Onduidelijk was ook het gerapporteerde aantal uren bij deskundigheidsbevordering. Het is dan onduidelijk of men de omvang niet (precies) weet of dat de school een ander percentage dan de 10 procentnorm hanteert. Bovendien is er sprake van een grijs gebied - een overlap - tussen deskundigheidsbevordering en lesvoorbereiding. Ook voor de leraren is dit vaak onduidelijk, aldus het rapport. Voor scholen (lees het management) is dan ook een belangrijke taak weggelegd om:

- hun werknemers beter te informeren en instrueren over wat er aan taken van hen verwacht wordt;

⁴³ De score in het onderwijs is 62, terwijl het marktgemiddelde op 42 ligt; dit op een schaal van 0 tot 100.

- in hoeveel tijd zij dat geacht worden te doen (per taak);
- helderheid te bieden over wat er aan uren van hen verwacht wordt;
- alert te zijn op tekenen van overbelasting, teneinde het optreden van een vicieuze cirkel te voorkomen waar het gaat om oplopend ziekteverzuim, hogere uitstroom naar arbeidsongeschiktheid en dientengevolge weer meer werkdruk.

Opmerkelijk is dat ondanks (of juist dankzij) de lange vakanties en het feit dat men gemiddeld gesproken ruim minder dan de maximale lestaak (gemiddeld 750 uur in plaats van 946 uur op voltijdbasis) voor de klas staat, de ervaren werkdruk in het onderwijs hoog is. De belasting lijkt met name voort te komen uit de lesgerelateerde taken en de ervaren beperkingen van het beschikbare budget, de moeilijke leerlingen (gebrek aan opvoeding van ouders) en de onderwijskundige visie van de overheid. Het lesgeven zelf wordt dus niet als bijzonder belastend ervaren. Echter gebrek aan concentratie bij leerlingen en grote verschillen in capaciteiten van leerlingen dragen wel bij aan het als belasting ervaren van de kerntaak, het lesgeven.

4.5 Taak- en functiedifferentiatie

4.5.1 Inleiding

Het onderwijs en de onderwijsorganisatie worden complexer. Van de scholen wordt gevraagd dat leerlingen meer in eigen tempo en naar eigen vermogen gaan leren. Er moet aandacht worden besteed aan zorgleerlingen en aan de wijze waarop het individueel leren wordt vormgegeven. De diagnose van leerlingen komt steeds meer centraal te staan. Daardoor verandert in de scholen de organisatie van het onderwijsproces. De toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ict) leidt ertoe dat de computer een grotere plaats gaat innemen in het onderwijsproces. Daarnaast vereist de informatiemaatschappij dat leerlingen leren steeds zelfstandiger met informatie om te gaan. In dit kader verandert ook de functie van leraar. De leraar zal veel tijd besteden aan klassen- of groepsmanagement en aan het behouden van overzicht over en verantwoordelijkheid voor het leerproces van alle leerlingen. In toenemende mate zal in teamverband worden gewerkt met collega-leraren en ondersteunende assistenten. Meer differentiatie in het onderwijsproces leidt tot meer differentiatie in de functies binnen de school.

De invloed van ict op het onderwijs

De ontwikkelingen op het gebied van ict hebben een grote invloed op de maatschappij. Teneinde de concurrentiepositie van Nederland te handhaven en versterken, worden door de kenniseconomie andere eisen gesteld aan de beroepsbevolking, kenniswerkers en burgers.

Om aan deze veranderende vraag te kunnen voldoen is (bij)scholing op het gebied van ict nodig. Bovendien moet men andere vaardigheden ontwikkelen, om de mogelijkheden van ict te kunnen benutten. Als gevolg van de ict-ontwikkelingen is het onderwijs genoodzaakt het leerproces te veranderen. Niet alleen het leren van ict-competenties is gewenst, maar ook het leren met behulp van ict moet verder worden ontwikkeld.

Uit de ict-monitor voor het primair onderwijs (april 2000) en voortgezet onderwijs (juni 2000)⁴⁴ blijkt dat de inzet van computers in beide sectoren is toegenomen. Internationaal gezien is het met de toegang tot internet redelijk positief gesteld. In het primair onderwijs maken vrijwel alle leraren gebruik van de computer bij het lesgeven. Daarentegen is de inzet van computers bij het lesgeven in het voortgezet onderwijs relatief laag. In deze sector wordt de computer door de leraren veelal voor ondersteuning gebruikt. De kwaliteit van de computers in het voortgezet onderwijs is sterk verbeterd. Het tekort aan kennis en vaardigheden van leraren wordt als grootste knelpunt gezien voor de verdere invoering van ict in het onderwijs. Leerlingen beschikken vaak over meer kennis. De verwachting is dat de volgende monitor een positiever beeld op dit punt laat zien. Steeds meer leraren volgen namelijk een cursus voor het zogenoemde Digitale Rijbewijs Onderwijs (DRO).

Steeds meer onderwijsinstellingen proberen ict daadwerkelijk te integreren in het leerproces. Uit de voortgangsrapportage 2000 `Onderwijs On Line` blijkt dat twintig procent van de scholen in het primair onderwijs een beleidsplan heeft gemaakt. Tevens wordt in de rapportage duidelijk, dat ict een vanzelfsprekende plaats heeft gekregen in het primaire proces in het voortgezet onderwijs. Er is in deze sector een verschuiving merkbaar van ict-vaardigheden als doel naar de inzet van ict als didactisch hulpmiddel. Als aandachtspunten geeft de voortgangsrapportage: het gebruik van ict in de onderwijspraktijk en de benodigde vaardigheden hiervoor.

Uit de Actualisatie Onderwijs On Line (maart 2001) blijkt, dat in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie wordt onderkend, dat ict een belangrijke rol kan spelen in het vergroten van de toegankelijkheid van het onderwijs. De onderwijsinstellingen in deze sector bedienen namelijk een breed spectrum aan doelgroepen en hun deelnemerspopulatie is in hoge mate heterogeen. Door een rijk gedifferentieerde leeromgeving te ontwikkelen en implementeren, waarin bestaande of nieuwe ict-toepassingen worden geïntegreerd, wordt de innovatie van (delen van) opleidingen van het reguliere onderwijs in deze sector gestimuleerd. Ook in andere onderwijssectoren kan ict worden ingezet om een betere afstemming van het leerproces op de behoeften en vaardigheden van individuele leerlingen te realiseren.

De inzet van ict kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan de taak- en functiedifferentiatie in het onderwijs. De integratie van ict-toepassingen vergt een goed systeem- of netwerkbeheer. Hierdoor kunnen binnen het onderwijs nieuwe ict-gerelateerde taken en/of functies ontstaan.

Volgens de ict-Monitor wordt de integratie van ict in het leerproces onder meer belemmerd door:

- gebrek aan inzicht in de didactische mogelijkheden van ict;
- een te hoge werkdruk om het leerproces te vernieuwen en/of ict-rijk te maken;
- onvoldoende beschikbaarheid van passende educatieve programmatuur.

Bij de verdere invoering van ict in het onderwijs wordt gekozen voor een

⁴⁴ De Ict-Monitor is uitgevoerd door het Onderzoek Centrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO) van de Universiteit van Twente.

bestuurlijke aanpak met eigen verantwoordelijkheid van scholen en ruimte om eigen beleid te voeren. Het kennisnet (een landelijk elektronisch onderwijsnetwerk) speelt een centrale rol bij ict in het onderwijs. Dit netwerk biedt de mogelijkheid voor verspreiding van kennis en toepassingen. De onderwijsinspectie zal in haar toezicht nadrukkelijk de vorderingen van scholen op het gebied van ict-gebruik bijhouden.

Scholen kunnen alleen aan de veranderende onderwijskundige en maatschappelijke eisen voldoen, als ze het onderwijsproces anders vormgeven en anders organiseren. In een bijdetijdse schoolorganisatie is het van belang om de taken en functies goed te onderscheiden en om verder na te denken over functiedifferentiatie. Het kan hierbij gaan om het onderkennen van veel verschillende functies in de school: naast leraren, schoolleiders en onderwijsassistenten zijn functies denkbaar op het gebied van administratie of conciërge, maar ook 'specialisten'-functies, zoals logopedisten, remedial teachers, orthopedagogen, psychologisch begeleiders, maatschappelijk werkers, activiteitenbegeleiders of vakleerkrachten. Diversiteit in het onderwijs vereist diversiteit in het team.

Het personeelsbeleid moet de onderwijskundige ontwikkelingen volgen. Hiermee worden nieuwe kansen geboden om het beroep van leraar aantrekkelijker te maken en wordt de sector aantrekkelijker om in te werken. Scholen die met taak- en functiedifferentiatie goed inspelen op de onderwijskundige veranderingen zullen een heel andere arbeidsorganisatie met een ander personeelsbestand opbouwen. De ruimte voor horizontale of verticale mobiliteit neemt toe, waardoor er meer ruimte voor loopbaanwensen en individuele (salaris)carrières ontstaat.

Functiedifferentiatie kan ook van belang zijn voor vermindering van de werkdruk van leraren, zoals in het project 'professionalisering takenpakket leraren' (experiment Prick) naar voren komt (zie 4.5.2). Afsplitsing van voor de leraarsfunctie niet wezenlijke taken die worden overgenomen door ondersteunend personeel, kan bij een nieuwe vormgeving van de onderwijsorganisatie derhalve een mooi neveneffect opleveren. Een nieuwe onderwijskundige organisatie was overigens niet het uitgangspunt van het experiment Prick. De aanstelling van ander onderwijspersoneel dan leraren dwong de scholen echter wel na te denken over hun organisatie en inrichting van het onderwijsproces.

Een organisatie met een grote diversiteit aan personeel doet ook een ander beroep op de arbeidsmarkt dan voorheen. Er hoeft niet uitsluitend een beroep te worden gedaan op de arbeidsmarkt voor leraren of hoger opgeleiden. In de komende periode kan daarom verdergaande functiedifferentiatie, behalve aan de nieuwe vormgeving van de onderwijskundige organisatie, ook een bijdrage leveren aan de vermindering van de arbeidsmarktknelpunten.

Taak- en functiebeleid is niet nieuw. Zoals al eerder is opgemerkt werd, onder meer in het zogenoemde Schoolprofielbudget, taak- en functiedifferentiatie als onderdeel van personeelsbeleid gestimuleerd. De Onderwijsinspectie heeft in 2000 gerapporteerd over het bereikte effect van het op dit punt gevoerde beleid⁴⁵. De Inspectie constateert in haar rapport dat sinds 1994 duidelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die ertoe hebben geleid, dat het aantal functies is uitgebreid. In verreweg de meeste gevallen gebeurt dat echter in de vorm van taakdifferentiatie.

⁴⁵ Onderwijsinspectie: Taak- en functiedifferentiatie; opnieuw een stand van zaken (2000)

Functiedifferentiatie, zo wordt verondersteld, is niet flexibel genoeg en vergt een te bewerkelijke procedure via lokaal georganiseerd overleg. Bovendien kunnen scholen lange tijd vastzitten aan een eenmaal bezette nieuwe functie en op termijn een financieel risico lopen. Desondanks neemt het aantal specialistische en ondersteunende functies toe.

4.5.2 Experiment Prick

Vier jaar geleden is het project 'professionalisering takenpakket leraren' van start gegaan. Een deel van de deelnemende scholen in het experiment kreeg daarvoor gedurende twee schooljaren extra leraren waardoor de weektaak van 52+ leraren kon worden verlaagd, een ander deel kreeg extra ondersteunend personeel.

De voornaamste conclusies uit het onderzoek zijn:

- Vooral in het primair onderwijs wordt, na afloop, de voorkeur aan extra ondersteunend personeel gegeven, ook door de scholen met extra leraren als experimentele conditie;
- Het blijkt zeer goed mogelijk allerlei bijkomende taken van de leraarsfunctie af te splitsen en in zinvolle nieuwe functies aan ondersteunend personeel toe te kennen;
- Ondersteunend personeel met goede kwalificaties is voorradig op de arbeidsmarkt.
- Extra ondersteunend personeel leidt, meer dan extra leraren, tot verlaging van de ervaren werkdruk en een verhoging van de arbeidssatisfactie. In het basisonderwijs komt dat tot uiting door een positiever kijk op het leraarschap, minder spanning, minder vermoeidheid en een minder opgebrand gevoel aan het eind van de dag. In het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is er geen eenduidige relatie tussen assistenten, arbeidssatisfactie en stress.

Naarmate door leraren meer gebruik wordt gemaakt van ondersteunend personeel des te positiever zijn zij over leerlinggedrag; hebben zij een betere relatie met de collega's; zijn zij positiever over de schoolleiding en is er minder onvrede over surveillance, kopiëren en eentonig nakijkwerk.

Deze bevindingen vormen een goede reden om het beleid op het punt van inzet van extra en ander personeel met kracht te vervolgen. Voorlichting over de bevindingen uit het experiment moet de aanstelling van meer ondersteunend personeel bevorderen. Als afsluiting van het project wordt een brochure gemaakt met ervaringen, resultaten en adviezen uit het experiment. Daarnaast wordt een zestal regionale bijeenkomsten georganiseerd, waar de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd.

4.5.3 Bevordering functiedifferentiatie

Het voornemen is om tot een forse uitbreiding te komen van het aantal onderwijsassistenten en verdere functiedifferentiatie in scholen. In de CAO 2001 - 2003 is hieraan een noodzakelijke impuls gegeven. De ervaringen in het experiment 'Prick' laten echter zien dat de introductie (op scholen die zich daarvoor vrijwillig hadden aangemeld) van ander personeel dan leraren in het team moeizaam verloopt. Gevoegd bij de eerder in de inleiding gereleveerde onderzoeksbevindingen mag worden geconcludeerd, dat de verbreiding van functiedifferentiatie niet vanzelfsprekend is. Het onderwijs dient er daarom van te worden overtuigd dat met functiedifferentiatie (als integraal onderdeel van modern personeelsbeleid) op diverse aspecten van schoolbeleid een slag kan worden

geslagen. Het gaat om: de realisatie van gedifferentieerd onderwijs en zelfstandiger lerende leerlingen, de verlichting van het beroep op de arbeidsmarkt voor leraren, meer loopbaanperspectief en dus gemotiveerder personeel en verlaging van de werkdruk. In dit kader is in de nota Maatwerk 3 een actieprogramma gepresenteerd. Een onderdeel van het programma is de bevordering van functiedifferentiatie door middel van voorlichting en ontwikkeling van praktische instrumenten. In de sector basisonderwijs is reeds met een vijftiental belangstellende scholen gestart met de inzet van een gedifferentieerd personeelsteam. De ervaringen zullen vanaf het begin ter beschikking worden gesteld, onder meer via internet, als stimulans aan alle scholen die zich ook in deze zin willen ontwikkelen. Voor de sector voortgezet onderwijs zal een overeenkomstig (good practice)project gestart worden.

4.6 Nascholing

Op 1 augustus 1993 is de vraaggestuurde financieringssystematiek voor de nascholing van leraren van kracht geworden. Hierdoor hebben scholen voor primair en voortgezet onderwijs en instellingen in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, stapsgewijs een eigen nascholingsbudget gekregen. Binnen een tijdsbestek van vier jaar zijn de nascholingsbudgetten in vier fasen overgeheveld van de nascholingsinstellingen naar de scholen. Gedurende deze periode gold een bestedingsverplichting, waarbij scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs 80 procent van hun nascholingsbudget moesten besteden bij de nascholingsinstellingen van hogescholen en universiteiten. Voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie gold deze verplichting niet. Inmiddels is het nascholingsbudget toegevoegd aan het schoolbudget.

Uit de eindevaluatie van deze nieuwe financieringssystematiek⁴⁶ blijkt, dat zowel scholen als nascholingsinstellingen tevreden zijn over het effect van de nieuwe systematiek. Scholen geven aan dat door het zelf kunnen besteden van het budget, de kwaliteit van het onderwijs, de deskundigheid van de medewerkers, de aandacht voor nascholing binnen de school het geboden maatwerk en de variatie in het nascholingsaanbod zijn verbeterd. Nascholingsinstellingen zien verbeteringen in de kwaliteit van hun offertes, het maatwerk en de aansluiting op de vraag van de school en de variatie en omvang van het nascholingsaanbod.

4.7 Versterking management en de school als professionele organisatie.

Het beleid ter versterking van het management heeft al een lange historie. In 1993 kreeg dit een nieuwe impuls met het Convenant II. Er kwam budget voor een opleiding voor schoolleiders en een programma voor training van schoolleiders en personeelsmanagers in beoordelings- en functioneringsgesprekken. Nadien kwamen er gelden voor bestuurlijke samenwerking, schaalvergroting en bovenschools management. Ook met het Schoolprofielbudget kwamen er extra middelen die onder meer voor versterking van het management konden worden gebruikt. Voor adjunct-schoolleiders werd vanaf 1998 een opleiding gestart. Overigens kan uit het voor de nascholing en de begeleiding/verzorging van scholen toegekende budget ook de scholing en ondersteuning van het management worden bekostigd. Van meer recente datum is het budget voor invoering van integraal personeelsbeleid, in eerste instantie vooral bedoeld voor de

⁴⁶ IVA: vraaggestuurde nascholing; eindevaluatie van de gevolgen van de vraaggestuurde financieringssystematiek nascholing in de periode 1993-2000, 2001, Tilburg

deskundigheidsbevordering van het management. Ook recent is in de CAO 2000-2002 een kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie overeengekomen. Voor het primair onderwijs is deze neergeslagen in de regeling voor management, ondersteuning en arbeidsmarkt (MOA-budget). Begin 2001 werd deze regeling verhoogd (de regeling is in het voortgezet onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie anders en onder een andere naam toegekend).

Met ingang van 1 augustus 2001 is in het primair onderwijs het MOA-budget en andere apart geregelde budgetten samengevoegd tot één schoolbudget. Tegelijk zal het budget worden verhoogd met extra middelen voor integraal personeelsbeleid, middelen uit het regeerakkoord en middelen ter bestrijding van arbeidsmarktknelpunten. Als gevolg van de samenvoeging vervallen de eerder afzonderlijk geregelde bestedingsverplichtingen. Er ontstaat meer beleidsruimte voor inzet van de middelen al naargelang de specifieke omstandigheden van de school. De doelen van het nieuwe schoolbudget zijn onder andere de versterking van de scholen als arbeidsorganisatie, versterking van het management, invoering integraal personeelsbeleid en ondersteuning.

In het kader van de versterking van de school als professionele organisatie moeten ook de ontwikkelingen worden gezien inzake de medezeggenschapsstructuur op de scholen. Op dit moment is zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO 1992) van toepassing. Sinds 1992 is er echter veel veranderd in deze onderwijssectoren. Zo werd in 1992 de beleidsruimte van scholen in het primair en voortgezet onderwijs aanzienlijk vergroot door de invoering van het Formatiebudgetsysteem. In 1996 volgde de decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, tegelijk met de invoering van de lumpsum bekostiging in deze sectoren. Bovendien vond sinds 1992 een belangrijke herstructurering van de instellingen plaats in met name de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, alsmede een belangrijke toename van de bestuurlijke krachtenbundeling in het primair en voortgezet onderwijs. Tenslotte wonnen de decentrale budgetten aanzienlijk aan belang in verhouding met de totale bekostiging, waardoor er tevens een groeiende behoefte ontstond aan een verdere vergroting van de autonomie van de scholen. Kortom, de door deze ontwikkelingen belangrijk toegenomen beleidsvrijheid van de instellingen leidde ook tot de behoefte aan een herijking van de medezeggenschapsverhoudingen.

In januari 2001 leidde deze herijking tot de beleidsnotitie 'De toekomst van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs en in de bve-sector'. In deze notitie is gekozen voor de invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in het voortgezet onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Dit, omdat de veranderde verhoudingen en de toegenomen professionaliteit van de huidige instellingen in deze sectoren het nog langer uitgezonderd blijven van de toepassing van de WOR niet langer rechtvaardigen. Teneinde het niveau van de inspraak en de medezeggenschap van de leerlingen en deelnemers echter te waarborgen is, naast de invoering van de ondernemingsraad, gekozen voor de invoering van een schoolraad in het voortgezet onderwijs en een deelnemersraad in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

Omdat de bestuurlijke schaalgrootte en de professionaliteit van de meeste scholen in het primair onderwijs nog niet zo ver zijn gevorderd, is voor deze sector vooralsnog gekozen voor handhaving van de WMO 1992, zij het

onder erkenning van de nodige aanpassingen. Ook de waardering van de belangrijke positie van de ouders in de medezeggenschap in deze sector speelde een belangrijke invloed bij deze beslissing. De Tweede Kamer stemde inmiddels met de genoemde beleidsbeslissingen in.

4.8 Bevordering van de beroepskwaliteit van het onderwijspersoneel

In het Regeerakkoord is de basis gelegd voor een Wet op het leraarschap waarin een register voor leraren zou worden geregeld. Bij de uitwerking daarvan is het Kabinet tot nadere inzichten gekomen.

In de eerste plaats zou het kwaliteitsbeleid niet alleen moeten zijn gericht op leraren maar ook op (onderwijsondersteunende) werkzaamheden daar dicht tegenaan.

In de tweede plaats sluit het wettelijk regelen van een centraal register onvoldoende aan bij het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhoud van de bekwaamheid van leraren, een verantwoordelijkheid die in de eerste plaats door zelfregulering gestalte zou moeten krijgen.

Die nadere inzichten zijn vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal d.d. 12 februari 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 VIII, nr.61) en besproken in een Algemeen Overleg met de Vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 5 april 2001. De commissie stemde bij die gelegenheid in met de hoofdlijnen van de brief.

In aansluiting daarop is een wetsvoorstel Wet op de beroepen in het onderwijs tot stand gebracht, dat naar verwachting in het begin van het najaar bij de Tweede Kamer der Staten Generaal kan worden ingediend. Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, is daarmee de basis gelegd voor het vaststellen van bekwaamheidseisen voor onderwijspersoneel in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Voor leraren zullen die eisen in ieder geval worden vastgesteld. Voor werkzaamheden van leidinggevende en/of ondersteunende aard dichtbij het directe onderwijsproces kunnen dergelijke bekwaamheidseisen worden vastgesteld; op die terreinen worden die eisen niet dwingend voorgeschreven.

Het wetsvoorstel regelt ook dat scholen beleid ontwikkelen om de bekwaamheid van het personeel te onderhouden. Voor de uitwerking daarvan wordt uitgegaan van het zelfregulerend vermogen van onderwijsinstellingen. Tenslotte worden met het wetsvoorstel de voorschriften van de Interim-wet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs opgenomen in de desbetreffende sectorwetten.

5 Effectiviteit van beleid

5.1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn tal van beleidsmaatregelen genomen die gericht zijn op een optimale inzet van personeel in het onderwijsproces. Het arbeidsmarktbeleid in het onderwijs staat nu al enige tijd in het teken van het voorkomen, dan wel bestrijden van problemen in de personeelsvoorziening. Speerpunten van dit beleid zijn het openstellen van de onderwijsarbeidsmarkt voor niet-traditionele groepen en het vergroten van de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep door verbeteringen in onder meer de arbeidsvoorwaarden, de werkdruk en het imago.

Ondanks de toenemende krapte op de onderwijsarbeidsmarkt lukt het scholen tot op heden meestal om te voorzien in hun personeelsbehoefte. Hoewel de openstaande vacatures aan het begin van het schooljaar sterk oplopen, slagen instellingen er meestal nog in de gaten binnen enkele maanden te dicht. Zo bezien wordt de doelstelling van het arbeidsmarktbeleid dus gerealiseerd, zij het met steeds meer moeite. Dit is vanzelfsprekend niet alleen de verdienste van het beleid, maar ook van de activiteiten van het middenveld in het onderwijs en vooral ook van de managers en onderwijsgeveden in de instellingen zelf.

Het ministerie van OCenW schept de mogelijkheden voor bijvoorbeeld het aanstellen van zij-instromers en leraren-in-opleiding of de uitruil van leraren en ondersteunend personeel. Maar het zijn de instellingen zelf die, al dan niet optimaal, gebruik weten te maken van deze mogelijkheden. Vooral scholen met veel achterstandsleerlingen, in het speciaal onderwijs en in de Randstad maken relatief goed gebruik van de mogelijkheden die het onderwijsarbeidsmarktbeleid biedt. Zij hebben de grootste wervingsproblemen en doen daarom steeds vaker een beroep op nieuwe groepen personeel, gestimuleerd en gefaciliteerd door maatregelen van het ministerie van OCenW.

Uit prognoses blijkt dat ook de komende jaren nog spanningen zijn te verwachten op de onderwijsarbeidsmarkt. Problemen zoals zich nu al voordoen in de vier grote steden zouden dan ook in andere gebieden kunnen gaan optreden. Daarom zou het goed zijn als de oplossingen die sommige instellingen in de Randstad hebben gevonden voor hun arbeidsmarktproblemen, breder worden verspreid.

5.2 Een open onderwijsarbeidsmarkt

De vraag naar leraren zal de komende jaren zo groot zijn, dat die niet kan worden vervuld met uitsluitend afgestudeerden van de lerarenopleidingen. Dit ondanks het feit dat de belangstelling voor de lerarenopleidingen de afgelopen jaren aanzienlijk is geweest. De instroom in de lerarenopleiding basisonderwijs is sterk toegenomen en de belangstelling voor de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen leek niet langer te dalen. Imagocampagnes, gerichte wervingsactiviteiten in het basisonderwijs en de verbeterde aanvangssalarissen in het primair- en voortgezet onderwijs lijken hun vruchten af te hebben geworpen.

Dit jaar lijkt de instroom in de lerarenopleidingen fors af te nemen. Dit komt doordat de effecten van de ontgroening in de instroom in het hoger beroepsonderwijs merkbaar worden. Het aantal havisten neemt sterk af, terwijl de havo traditioneel een belangrijke toeleverancier is voor de lerarenopleidingen basisonderwijs. Ook lijkt er een eind te zijn gekomen aan de jarenlange sterke groei in de doorstroom van leerlingen van het

voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs naar het hoger beroepsonderwijs.

De instroom in het onderwijs vanuit de lerarenopleidingen is de aankomende jaren dus onvoldoende om in de vraag naar onderwijzend personeel te voorzien. Scholen zullen zich daarom ook op andere groepen personeel moeten richten. De sector Onderwijs heeft de afgelopen jaren al een meer open karakter gekregen. Niet alleen is de mobiliteit binnen het onderwijs flink toegenomen, maar ook de uitwisseling met andere (markt)sectoren is sterk gestegen. De komende jaren zal het onderwijs nog sterker dan nu het geval is nieuwe wervingsgroepen moeten aanboren.

5.3 Specifieke wervingsgroepen

Leraar in opleiding

De leraar in opleiding (lio) is een vierdejaarsstudent die een duale opleiding volgt, dus werkt en leert tegelijk. Een lio wordt als leerling-werknemer aan een school aangesteld op basis van een leer-arbeids-overeenkomst. Hij krijgt een tijdelijk dienstverband van vijf maanden bij een volledige (norm)betrekking. Omdat de lio werknemer is, ontvangt hij een salaris. De opleiding en school begeleiden de lio bij de werkzaamheden. Hiervoor ontvangt de school een bijdrage in de kosten. Lio's kunnen een deel van de taak van de leraren overnemen, en op die manier eventuele problemen met de personeelsvoorziening verlichten. In maart 2001 waren er ongeveer 800 betaalde leraren in opleiding. De overgrote meerderheid (ruim 700) is werkzaam in het primair onderwijs. De rest is aangesteld in het voortgezet onderwijs (40) en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (30).

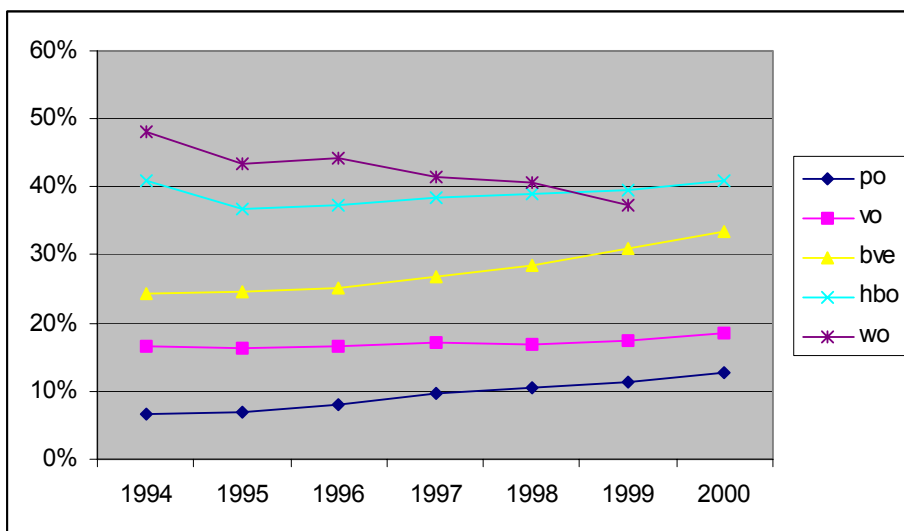
Onderwijsondersteunend personeel

Het onderwijs kent maar een beperkt aantal ondersteunende functies; de grote meerderheid van het personeel (80%) is docent. Veel van hun taken kunnen echter ook door ondersteunend personeel worden uitgevoerd. Mede gezien de krapte op de arbeidsmarkt voor hoogopgeleiden is het aan te bevelen dat waar mogelijk, taken van leraren worden overgedragen aan ondersteunend personeel.

Maar ook door een andere inrichting van het onderwijsleerproces neemt de behoefte aan andere functies in de school toe. Het gaat dan niet alleen om ondersteunende functies, maar ook om differentiatie in het leraarsberoep, zoals een opleidingsdocent in de school. In de toekomst zal het onderwijs meer en meer worden verzorgd door teachingteams, bestaande uit mensen met een verschillende achtergrond, opleiding en specialisme. In de dit jaar afgesloten CAO Onderwijs wordt ruimte gemaakt om binnen de leraarsfunctie nieuwe functies te creëren. Het is belangrijk dat er meer ruimte komt voor functiedifferentiatie en dat de reeds bestaande ruimte meer wordt benut.

Het aandeel onderwijsondersteunend personeel is al jaren redelijk constant. De laatste jaren is vooral in het primair onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie aanzienlijk meer ondersteunend personeel aangenomen. Dit is vooral veroorzaakt door de komst van de I/D-banen en van onderwijsondersteunende functies die nauw gerelateerd zijn aan het primaire onderwijsproces. In het wetenschappelijk onderwijs is de verhouding tussen onderwijsgevend en ondersteunend personeel sinds 1994 juist flink gedaald. In 1994 was er nog bijna één ondersteuner op elke onderwijsgevende; in 1999 is deze verhouding twee op vijf (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1 Het aandeel ondersteunend personeel per sector

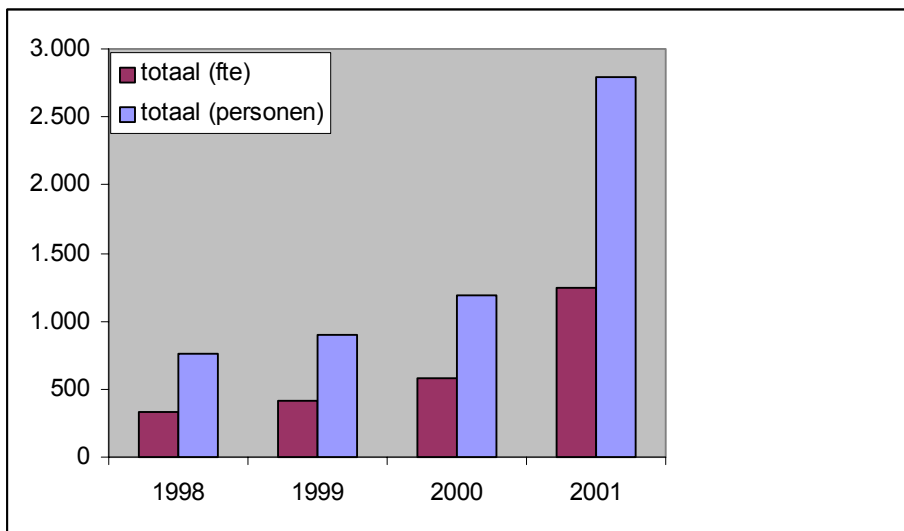


Bron BZK: kerngegevens overheidspersoneel, 1994-1999, Den Haag. CASO, 2001⁴⁷

Onderwijsassistenten

Sinds 1997 kunnen in het primair onderwijs onderwijsassistenten op mbo-niveau worden aangesteld. Deze onderwijsassistenten bieden vooral ondersteuning bij het onderwijsproces. Uit figuur 5.2 blijkt dat het aantal onderwijsassistenten inmiddels flink is gegroeid, van ongeveer 750 in maart 1998 naar bijna 2.800 in maart 2001.

Figuur 5.2 Het aantal onderwijsassistenten



Bron: CASO, (peildatum maart)

⁴⁷ Voor het wetenschappelijk onderwijs zijn voor 2000 nog geen gegevens beschikbaar.

In het primair onderwijs is het mogelijk om met behulp van het schoolbudget meer en ook ander (onderwijs)ondersteunend personeel aan te trekken: onderwijsassistenten, administratief medewerkers of conciërges. In Maatwerk 3 is een aanzet gegeven voor een activiteitenplan onderwijsassistenten primair onderwijs. Met dit plan wordt een extra impuls gegeven voor het vergroten van het aandeel van onderwijsassistenten op de onderwijsarbeidsmarkt.

Zij-instroom

Met de Interim Wet zij-instroom primair en voortgezet onderwijs is het mogelijk geworden om leraar te worden via een andere route dan de reguliere lerarenopleidingen. Mensen met een afgeronde hbo- of wo-opleiding kunnen aan het traject 'zij-instroom in het beroep' deelnemen. Voor een aantal vakken in het beroepsonderwijs en het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo) is een vooropleiding op mbo-niveau voldoende. Door middel van een assessment wordt iemands geschiktheid om les te geven onderzocht en aangegeven welke competenties eventueel nog moeten worden verworven. Er wordt dan een overeenkomst gesloten tussen de "kandidaatleraar", de school en een opleidingsinstituut. Er is veel belangstelling van mensen om zij-instromer te worden; er hebben zich 3000 mensen gemeld bij Onderwijs BV en WordLeraar, de twee organisaties die bemiddelen tussen vraag en aanbod van zij-instromers. Ook de belangstelling bij scholen om zij-instromers aan te stellen blijkt toe te nemen. Eind juli 2001 waren bijna 400 assessments afgenomen, waarvan in bijna 80 procent van de gevallen de kandidaat geschikt is bevonden. Toch staan nog niet alle geschikt bevonden potentiële zij-instromers al voor de klas. Het management van scholen is vooralsnog terughoudend in het aannemen van zij-instromers. Vooral de financiering van de opleiding en de begeleiding van de zij-instromer worden als knelpunten ervaren. Zij-instromers die inmiddels een werkkring hebben gevonden, worden als volwaardige collega's gezien en ervaren ook zelf het contact met collega's en directie als goed. Na een moeizame start, waarbij lerarenopleidingen, opleiders-in-de-school, docenten en management aan de nieuwe situatie moesten wennen, lijkt het traject zij-instroom nu langzaam maar zeker een regulier wervingskanaal te worden bij te dragen aan een verdere ontsluiting van de onderwijsarbeidsmarkt. De verwachting is dat aan het begin van het schooljaar 2001 - 2002 circa 250 zij-instromers in het onderwijs actief zullen zijn.

Herintreders

Herintreders worden gevonden onder de mensen met een onderwijsbevoegdheid die niet (meer) in het onderwijs werken: de zogenaamde 'stille reserve'. Van de stille reserve in het primair onderwijs zijn in 1998 ongeveer 28 duizend personen rechtstreeks benaderd, met het verzoek om in het onderwijs terug te keren; 17 duizend mensen hebben gereageerd. Uiteindelijk heeft het Career Centre Onderwijs (CCO), de bemiddelingsorganisatie voor de stille reserve, met bijna 7000 mensen een intakegesprek gevoerd. Dit heeft inmiddels geresulteerd in ruim 4500 plaatsingen. Herintreders in het primair onderwijs kunnen een opfriscursus volgen. In het schooljaar 1997-1998 namen 700 mensen deel aan deze cursus, in de twee jaren daaropvolgende schooljaren respectievelijk 2000 en 1500. Het CCO constateert dat het 'stille reserve-bestand' nu bijna is uitgeput. De stille reserve in het voortgezet onderwijs is door de differentiatie in vakken niet op eenzelfde manier te benaderen als in het primair onderwijs is gebeurd. Voor deze mensen worden opfriscursussen georganiseerd. De

organisatie van deze opfriscursussen berust bij het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.

Specifieke doelgroepen

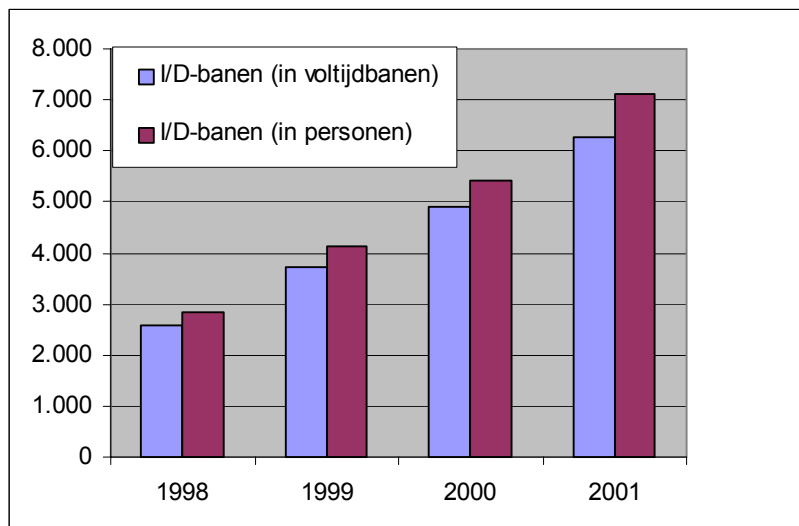
In het onderwijs is de afgelopen jaren aan de 'onderkant' van het loongebouw een aantal functies verdwenen. De werkgelegenheid voor met name lager opgeleiden is dan ook de laatste tien a twintig jaar sterk gedaald. In het begin van de jaren negentig is besloten om langdurig werklozen, met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, via gesubsidieerde banen weer aan het arbeidsproces te laten deelnemen. Ook in het onderwijs zijn deze banen tot stand gekomen. Daarnaast is specifiek beleid ontwikkeld voor het inschakelen van allochtone werknemers in het onderwijs. In het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de arbeidsparticipatie van oudere werknemers bij de rijkssectoren (waaronder onderwijs) is geconstateerd dat te veel oudere werknemers te vroeg het arbeidsproces verlaten. Het kabinet streeft ernaar om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers - ook bij de overheid - significant te verhogen.

ID-banen

In- en doorstroombanen (ID-banen, voorheen Melkertbanen) zijn vaste arbeidsplaatsen voor laag opgeleide, moeilijk bemiddelbare werknemers, die structureel door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gesubsidieerd. Voor instroombanen is de maximaal toegestane beloning 130 procent van het minimumloon, voor doorstroombanen is dat 150 procent, waarvan de werkgever dan zelf die 20 procent extra moet financieren. In het onderwijs worden ID-ers beloond volgens schaal 1 (de instroombanen), 2 en 3.

In het onderwijs wordt steeds meer gebruik gemaakt van ID-banen (zie figuur 5.3). Deze banen helpen de veiligheid en het leefklimaat in en rond de scholen te verbeteren en de werkdruk van het overig onderwijspersoneel te verlichten. Het aantal personen werkzaam in een I/D-baan in het onderwijs bedraagt inmiddels ruim 7200. Hiermee is een bedrag gemoeid van ongeveer € 180 miljoen. De meeste I/D-banen, ruim 5700, komen voor in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs zijn het er bijna 1100 en in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ruim 350. Ook het hoger onderwijs kent een beperkt aantal I/D-banen.

Figuur 5.3 Aantal I/D-banen in het onderwijs



Bron CASO: (peildatum maart)

Allochtonen

Van de 16 miljoen inwoners in Nederland wordt 1 tot 1,5 miljoen gerekend tot een etnische minderheid. Daarvan nemen Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen/Arubanen ruim 84 procent voor hun rekening. Binnen de leeftijdsgroep van 15 tot 30 jaar is het aandeel jongeren met een allochtone achtergrond ongeveer 30 procent⁴⁸. Van het aantal gediplomeerden dat jaarlijks havo en vwo verlaat is ongeveer 10 procent allochtoon.

Afgezet tegen deze cijfers zijn allochtonen nog sterk ondervertegenwoordigd binnen het onderwijspersoneel. In het schooljaar 1999 -2000 was het percentage allochtoon onderwijspersoneel in het basisonderwijs 1,9 procent en in het voortgezet onderwijs 2,3 procent. In het daarop volgende schooljaar was dit percentage in het basisonderwijs gestegen (4,2%) maar in het voortgezet onderwijs licht gedaald (2,1%). In het speciaal onderwijs is in dezelfde periode het percentage gestegen van 1,0 naar 2,4 procent⁴⁹.

De stijging is vooral het gevolg van een toenemend aandeel van allochtone werknemers bij het ondersteunend personeel.

De ondervertegenwoordiging van allochtonen in het onderwijs is mede een gevolg van het feit dat het merendeel van de functies in het onderwijs een opleiding op hbo- of wo-niveau vereist, terwijl er relatief weinig hoger opgeleide allochtonen zijn. Wat dat laatste betreft zijn de signalen gunstig. De doorstroming van allochtone jongeren naar de hoogste sporten van de onderwijsladder verloopt opmerkelijk voorspoedig. Binnen één generatie is er al sprake van een zeer grote opwaartse onderwijsmobiliteit, in ieder geval onder de Turkse en Marokkaanse bevolking⁵⁰. Tegelijkertijd blijven er extra inspanningen nodig om meer allochtoon onderwijspersoneel aan te trekken. Dit is het doel van het project 'Full Color', uitgevoerd door het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt.

⁴⁸ Ongekend talent, ISEO 1998

⁴⁹ Regioplan: conceptrapport allochtoon personeel in po en vo: schooljaar 2000-2001.

⁵⁰ Rapportage Minderheden 1999

6 Toekomstverkenning Onderwijsarbeidsmarkt

6.1 Inleiding

Vanwege het bereiken van het (pre)pensioen verlaten de komende jaren vele oudere werknemers het arbeidsproces definitief. Door de sterke mate van vergrijzing van de onderwijssector is de vraag naar nieuwe werknemers - de zogenoemde vervangingsvraag - zeer groot. Daar komt bij dat het onderwijs de komende jaren met een groeiende werkgelegenheid, en dus uitbreidingsvraag, van doen heeft. Tenslotte kunnen verdere investeringen in de Nederlandse kenniseconomie en het "leven lang leren" nog tot een extra beroep op het onderwijs leiden en daarmee een additionele vraag naar onderwijzend personeel oproepen. De sector zal in deze structurele vraag naar onderwijs en onderwijsgeevenden moeten voorzien, terwijl de instroom van nieuw arbeidsaanbod, als gevolg van ontgroening van de bevolking, de komende jaren zal afnemen. Zelfs bij een tegenvallende economische groei en dientengevolge lagere werkgelegenheidsgroei wordt een verdere toename van de spanning op de onderwijsarbeidsmarkt voorzien, zoals blijkt uit het rapport van de werkgroep Van Rijn⁵¹.

In dit hoofdstuk staat een analyse van de mogelijke ontwikkeling van de toekomstige vraag naar onderwijspersoneel centraal. Allereerst wordt kort stilgestaan bij de belangrijkste karakteristieken van het model waarmee de vooruitberekeningen zijn verricht. Vervolgens wordt in 6.3 en 6.4 aandacht besteed aan de twee meest belangrijke "motoren" van het model, te weten: de demografische ontwikkeling en de stromen op de onderwijsarbeidsmarkt. Tenslotte komt de ontwikkeling van de vervanging- en uitbreidingsvraag aan de orde en de betekenis hiervan voor de onderwijsarbeidsmarkt en het onderwijsproces.

6.2 Het arbeidsmarktprognosemodel

De toekomstige ontwikkeling van zowel de vervangings- als de uitbreidingsvraag naar overheidspersoneel wordt sinds enige jaren door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met behulp van een prognosemodel in kaart gebracht. Ook de werkgroep 'van Rijn' heeft van dit model gebruik gemaakt om inzicht te krijgen in de aard en de omvang van de arbeidsmarktspanningen voor de collectieve sector op de korte en middellange termijn. Op verzoek van het ministerie van OCenW heeft het ministerie van BZK met behulp van dit model prognoses gemaakt voor alle onderwijssectoren tot 2010. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel. De tot nog toe beschikbare ramingen voor het onderwijs hadden alleen betrekking op de ontwikkeling van de vraag naar onderwijzend personeel in het primair en voortgezet onderwijs en het totale personeel werkzaam in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie⁵².

Om de voortgang van het onderwijsproces zeker te stellen moeten jaarlijks de werknemers die het onderwijs verruilen voor een andere werkgever of het arbeidsproces definitief verlaten, vervangen worden. De demografische ontwikkeling is een belangrijke "motor" achter de ontwikkeling van de vraag naar nieuwe werknemers. In het model wordt op basis van

⁵¹ Investeren in Mensen en Kwaliteit, rapport van de werkgroep Van Rijn, Den Haag, 2001.

⁵² IVA: arbeidsmarkttramingen PO 2000-2011, arbeidsmarkttramingen VO 1998-2009 en arbeidsmarkttramingen BVE 1999-2010.

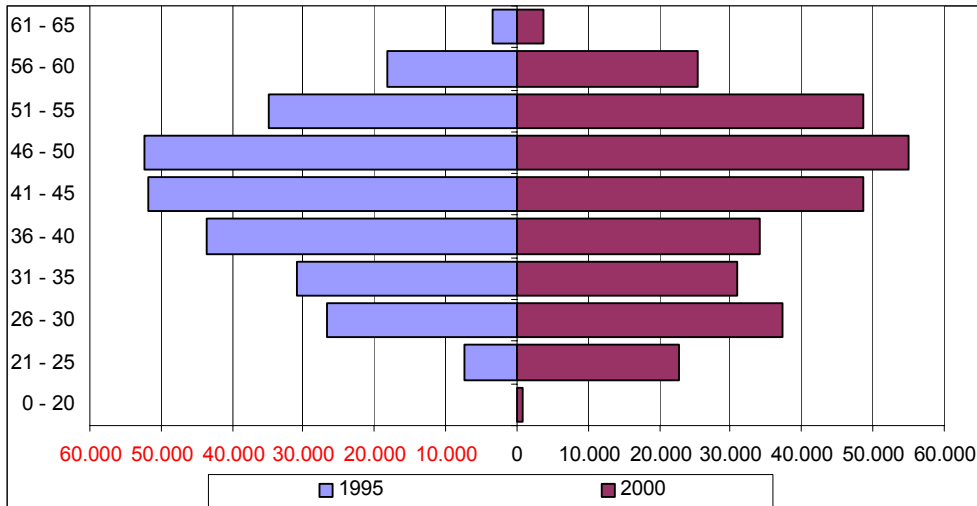
gedetailleerde gegevens berekend welk deel van het onderwijspersoneel de komende jaren de arbeidsmarkt verlaat (de vervangingsvraag). Daarbij wordt gebruik gemaakt van overgangskansen (naar leeftijd, geslacht en (sub)sector) vanuit een actief dienstverband naar categorieën als overlijden, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, vut of pensioen en stoppen met werken. De vervangingsvraag als gevolg van baan-baan mobiliteit binnen de sector onderwijs is buiten beschouwing gelaten. Wel wordt rekening gehouden met het feit dat werklozen, voordat ze de volledige duur van de uitkering hebben doorlopen, kunnen reïntegreren. De berekeningen zijn gebaseerd op de feitelijke bezetting en niet op het aantal beschikbare formatieplaatsen. Zo kan voor enig jaar de vervangingsvraag worden bepaald. In het model wordt geen rekening gehouden met het feit dat in de toekomst door gewijzigde (arbeidsmarkt)omstandigheden de overgangskansen naar bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid wel eens kunnen wijzigen en dientengevolge ook de kans op instroom in wachtgeld en (pre-)pensioen kan veranderen. Bij de bepaling van de nieuwe instroom in het personeelsbestand wordt uitgegaan van de leeftijdsverdeling zoals die zich in het verleden heeft voorgedaan, waarbij de verhouding tussen de verschillende aanbodcategorieën zoals die in het verleden bleek (opleiding en herintreders) constant wordt gehouden. Het model is mechanistisch van aard. Wel geeft het model goede indicaties over het verloop van de vraag naar nieuw personeel bij ongewijzigd beleid. Bovendien is het effect van de demografische ontwikkeling dermate dominant, dat andere ontwikkelingen daarbij weg lijken te vallen (zie 6.3).

Bij de berekeningen van de uitbreidingsvraag is ook rekening gehouden met demografische ontwikkelingen (groei van de leerlingenaantallen) en reeds in gang gezet beleid (bijvoorbeeld de klassenverkleining). Er is alleen uitgegaan van afspraken die al zijn vastgelegd. Voorgenomen beleid, dat nog niet door het kabinet is geaccordeerd, is buiten beschouwing gelaten. Op basis van deze vastgelegde afspraken berekent het ministerie van BZK een basisprognose. De cijfers in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op een variant op deze basisprognose. In deze variant zijn additionele veronderstellingen opgenomen ten aanzien van de ontwikkeling van de deeltijdfactor van het actieve personeel gedurende de prognoseperiode.

6.3 De demografische val

Het onderwijs is een van de meest vergrijsde economische sectoren van ons land. Het grote aandeel ouderen in het personeelsbestand komt voort uit de snelle groei van het onderwijs in de jaren zestig en zeventig, gevolgd door een periode waarin er door bezuinigingen nauwelijks meer nieuwe instroom in het onderwijs plaatsvond. De generatie "baby-boomers" onder de leraren nadert nu het (pre)pensioen. De vergrijzing van het onderwijs is in volle gang. Was in 1995 nog ongeveer 40 procent van het onderwijspersoneel ouder dan 45 jaar, nu is dat ongeveer 50 procent.

Figuur 6.1 De leeftijdsverdeling van het onderwijspersoneel in 1995 en 2000 (in voltijdbanen)



Bron: De Kerngegevens Overheidspersoneel (1995): en uitkomsten uit berekeningen met het arbeidsmarktprognose model op basis van ondermeer Caso-gegevens, Ministerie van BZK, Den Haag.

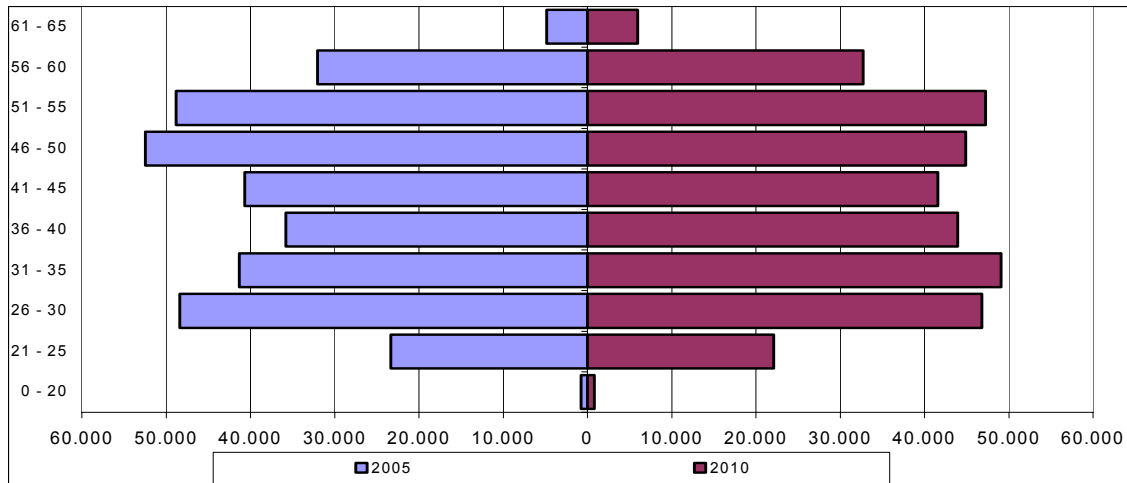
Het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs scoren met bijna 60 procent zelfs ruim boven het gemiddelde van de totale sector (zie bijlage). Vooral de aanwezigheid van (veelal jonge) assistenten-in-opleiding en onderzoekers-in-opleiding zorgt in de sector wetenschappelijk onderwijs voor een lager percentage oudere werknemers.

Uit figuur 6.1 blijkt dat de instroom in de leeftijdscategorie 26-30 jarigen de laatste jaren al flink is gestegen.

Ook de arbeidsdeelname van ouderen neemt - mede door de krappe arbeidsmarkt - de laatste jaren flink toe⁵³. Op dit moment heeft één op de drie 55- tot 65-jarigen betaald werk. De stijging is vooral groot bij 55- tot 60-jarigen. Was de arbeidsdeelname in deze leeftijdsgroep in 1996 40 procent, in 2000 is dat percentage gestegen tot 50 procent. In de leeftijdscategorie 60- tot 65-jarigen is de arbeidsdeelname gestegen van 11 procent in 1996 tot 16 procent in 2000. De arbeidsdeelname van ouderen hangt sterk samen met het opleidingsniveau. Hoe hoger het opleidingsniveau, hoe hoger de arbeidsdeelname. In 1999 had 15% van de ouderen zonder diploma een betaalde baan, tegenover 59% van de ouderen met een universitaire opleiding

Figuur 6.2 De leeftijdsverdeling in het onderwijs in 2005 en 2010 (in voltijdbanen)

⁵³ Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg



Bron: Ministerie van BZK, uitkomsten uit berekeningen met het arbeidsmarktprognose model, op basis van ondermeer Caso-gegevens, Den Haag, 2001

In 2005-2010 bereikt de vergrijzing in het onderwijs een hoogtepunt. Met name in 2005 is sprake van een klokvormige leeftijdsopbouw (relatief veel jongeren en veel ouderen). Wel moet gesteld worden dat deze berekeningen uitgaan van de gedachte dat ook daadwerkelijk in de vraag naar personeel wordt voorzien. Indien zich voldoende aanbod aandient, zal in 2010 sprake zijn van een tamelijk evenwichtige leeftijdsopbouw. Wel blijven relatief veel ouderen deel uitmaken van het personeelsbestand (vergelijk met figuur 6.1: 1995).

6.4 Stromen op de onderwijsarbeidsmarkt

Instroom in het onderwijs

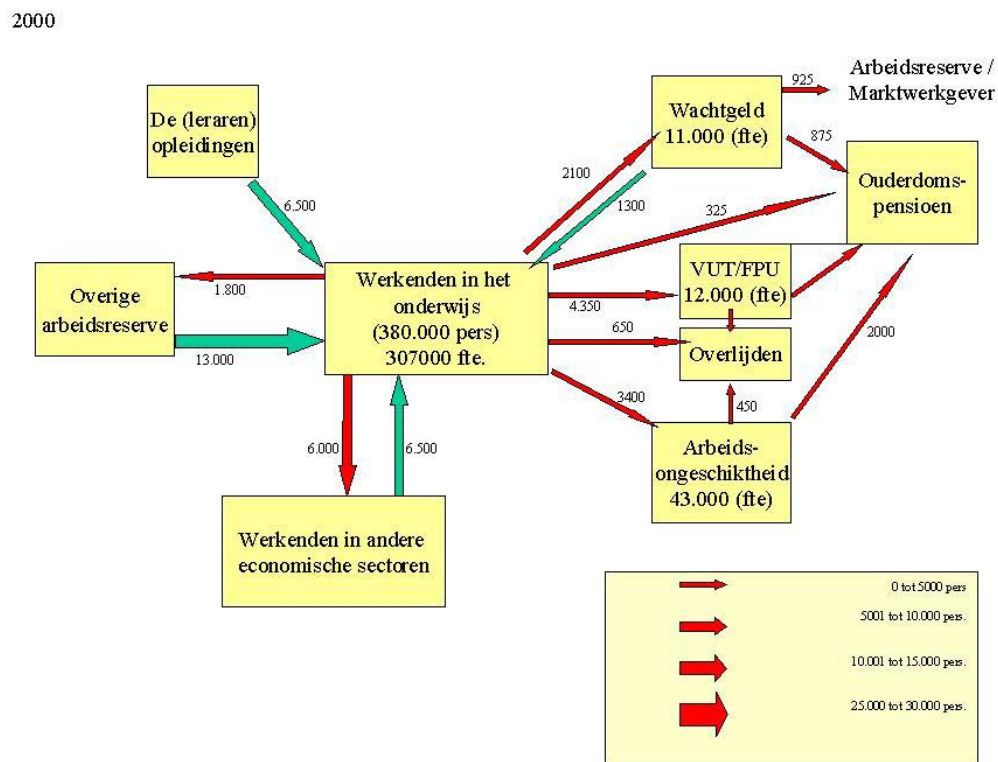
In de loop van 2000 zijn ongeveer 26.000 werknemers het onderwijs ingestroomd⁵⁴. Dat zijn er circa 3.000 meer dan in 1998. De instroom bestaat voor tweederde uit vrouwen. Tussen de onderwijssectoren bestaan grote verschillen. In het primair onderwijs bestaat de instroom voor 83 procent uit vrouwen. Ook in 2000 zet de feminisering van het personeelsbestand in het primair onderwijs door. Bij universiteiten en onderzoeksinstellingen ligt het aandeel vrouwen in de instroom met zo'n vijftig procent op een aanmerkelijk lager niveau. De instroom is, zoals te verwachten, in meerderheid jong (60 procent is jonger dan 35), hoewel met name in het voortgezet onderwijs de instroom in de groep 35-45 jaar toeneemt. Doordat veel vrouwen in het onderwijs werken en een hoog aandeel herintreders deel uitmaakt van de instroom is het leeftijdsprofiel wat ouder dan bij de rest van de overheid.

Opmerkelijk is het feit dat een lichte verschuiving te zien is van hoger opgeleide instromers naar werknemers met een middelbare beroepsopleiding. Met name het hbo en de bve-sector, en in mindere mate het voortgezet onderwijs, doen een steeds groter beroep op middelbaar opgeleiden (respectievelijk van 14 naar 36, van 28 naar 35 en van 20 naar 25 procent

⁵⁴ Cijfers grotendeels ontleent aan het mobiliteitsonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het mobiliteitsonderzoek richt zich op degenen die volgens salarisadministraties onder een nieuw nummer zijn binnengekomen (instromers), of die uit de administraties als nummer zijn verdwenen (uitstromers). Degenen die een dienstverband hebben van minder dan 12 uur per week of een dienstverband dat korter dan 6 maanden heeft geduurd, zijn buiten het onderzoek van BZK gebleven.

van de instroom). Kennelijk gaan deze sectoren uit efficiency en/of arbeidsmarktoverwegingen er steeds meer toe over om daar waar mogelijk taak- en functiedifferentiatie toe te passen.

Figuur 6.3 Stromen op de onderwijsarbeidsmarkt in 2000



Bron Mobiliteitsenquête en prognose Onderwijspersoneel, Ministerie van BZK, 2001, Den Haag

De instroom in het onderwijs gaat lang niet altijd gepaard met een inkomensverbetering. Ongeveer de helft van de instromers gaat meer verdienen. Circa 30 procent moet het zelfs met minder doen. Opvallend is dat de instromers uit de markt er verhoudingsgewijs het minst vaak op vooruit gaan, wat opnieuw wijst op een intrinsieke motivatie om in het onderwijs te gaan werken.

In 2000 was bijna een kwart van 'de nieuwkomers' in het onderwijs net afgestudeerd. Eveneens een kwart stroomt in vanuit een andere economische sector. In 1998 verloor de sector onderwijs per saldo nog circa 700 werknemers aan andere sectoren. In 2000 lijkt dat tijt gekeerd: in- en uitstroom van en naar andere werkgevers zijn vrijwel in evenwicht. Relatief gezien is met name de quartaire sector (welzijn, zorg en niet-commerciële dienstverlening) een belangrijke leverancier van nieuw arbeidspotentieel in het onderwijs. Ten opzichte van 1998 is het relatieve aandeel van de instromers vanuit andere sectoren flink toegenomen (van 18 naar 25%). Ook in absolute termen is sprake van een substantiële stijging met circa 2.400 werknemers ten opzichte van 1998. Blijkbaar neemt de aantrekkingskracht van het onderwijs toe. Het onderwijs kan deze instroom

ook hard gebruiken. Het vermoeden is dat vooral degenen die eerder geen (vaste) baan in het onderwijs konden bemachtigen, nu onder invloed van de gewijzigde arbeidsmarktomstandigheden terugkeren naar het onderwijs.

Een andere belangrijke leverancier van nieuwe arbeidskrachten is het uitzendwezen/eigen baas (bijna 20 procent van de instroom). De herintreder is eveneens een niet te veronachtzamen categorie (8 procent van de instroom). Deze categorie instromers neemt in 2000 wel een relatief kleiner aandeel van de instroom voor haar rekening, evenals de reïntegratie vanuit de uitkering. Overigens haalt de overheid relatief veel meer van haar werknemers uit de markt en uit de groep uitzendkrachten/eigen baas dan het onderwijs.

De instromers in het onderwijs die voorheen in een andere sector werkten, geven aan dat gebrek aan uitdaging en het uitgekeken zijn op de eerdere baan vaak de belangrijkste redenen waren om een ander werk te gaan zoeken. In 1998 was het feit dat men geen vast contract had nog een belangrijke vertrekreden. Onder invloed van de krappe arbeidsmarkt is die reden sterk in belang gedaald. Ontevredenheid over het management/de wijze van leidinggeven is nog altijd een belangrijke reden om een andere baan te zoeken. Voor de instromers in het onderwijs spelen financiële (doorgroei)motieven minder een rol om van baan te veranderen dan voor instromers bij de overheid⁵⁵. De instromers geven aan dat de inhoudelijke motivatie (interessant werk) ook de belangrijkste reden was om een baan in het onderwijs te aanvaarden. Voor 43 procent was dit de belangrijkste motivatie. Andere belangrijke redenen om een baan in het onderwijs te aanvaarden waren de goede mogelijkheden om baan en thuissituatie te combineren. Ook hier spelen bij instromers in het onderwijs - in tegenstelling tot de instromers bij de overheid - financiële doorgroei-motieven nauwelijks een rol. In hoeverre het gebrek aan financiële doorgroei-mogelijkheden in het onderwijs leidt tot zelfselectie en daarmee tot een kleiner wervingspotentieel is niet bekend. In dit beeld van belangrijkste vertrek- en acceptatieredenen is in de periode 1998-2000 weinig veranderd.

Doorstroom binnen het onderwijs

De baanwisseling tussen onderwijssectoren is gering van omvang. Het betreft enkele duizenden werknemers (op een populatie van 380 duizend werknemers). De mobiliteit binnen sectoren is van veel groter belang (in 1998 naar schatting 28 duizend personen). Door de grote verschillen in de gemiddelde personele omvang van instellingen zijn de cijfers tussen (sub)sectoren zijn niet vergelijkbaar⁵⁶, ook omdat het mobiliteitsonderzoek van het ministerie van BZK alleen de wisseling van werkgever en niet de interne baanwisseling in ogenschouw neemt. Daarom wordt niet gerefereerd aan cijfers over intrasectorale (baan-baan mobiliteit binnen het onderwijs) mobiliteit. Wel wordt kort aandacht besteed aan meer kwalitatieve gegevens als vertrek en acceptatieredenen. Hierbij moet men bedenken dat de uitkomsten betrekking hebben op een beperkt deel van de intrasectorale mobiliteit.

De doorstromers behoren voornamelijk tot de groep jonger dan 45 jaar (80%). Het is vooral hoger opgeleid (onderwijzend) personeel dat

⁵⁵ Bij het onderwijs geeft 10 procent dit als belangrijkste vertrekreden aan, terwijl bij de overheid het percentage op 17 ligt.

⁵⁶ Bij zeer grote werkgevers blijft de mobiliteit meer intern en die is daardoor conform de BZK-definitie relatief lager. Zelfs binnen sectoren is de mobiliteit niet vergelijkbaar. De grote fusiegolven in het HBO en de BVE hebben de gemiddeld omvang van de instelling snel doen stijgen waardoor de waargenomen mobiliteit binnen deze sectoren daalt.

doorstroomt. Wanneer de interne doorstroom binnen instellingen wordt meegenomen, kan dat beeld echter substantieel wijzigen. Het zijn naar verhouding vaak mannen die binnen de sector van werkgever veranderen (42%).

Het ontbreken van een vast contract is (nog altijd) een belangrijke reden om binnen het onderwijs van baan te veranderen. Tien procent van de doorstromers noemde het zelfs de belangrijkste reden. Maar ook lange reistijden (12%), ontevredenheid over het gevoerde (personeels)beleid en - wederom - gebrek aan uitdaging in de huidige baan (20%) zijn belangrijke oorzaken om naar ander werk uit te kijken. Uitdagende werkzaamheden vormen, evenals bij instromers en doorstromers een zeer belangrijke acceptatiereden van een baan. Ook een goede werksfeer en de mogelijkheid om de baan af te stemmen op de eigen preferenties spelen een belangrijke rol. (het gewenste aantal uren, de baan is goed te combineren met de thuissituatie en de reistijden zijn niet te lang)

Uitstroom uit het onderwijs

Verlieten volgens cijfers van de mobiliteitsenquête 2000 in 1998 nog bijna 11 duizend werknemers het onderwijs, in 2000 zijn dat er circa 15 duizend⁵⁷. Hierbij is geen rekening gehouden met uitstroom uit kleine banen (minder dan 12 uur) - wat in het onderwijs relatief veel voorkomt - en uit aanstelling met een korte looptijd (korter dan 6 maanden). Ruim de helft van de uitstroom uit het onderwijs wordt gevormd door mannen. Het aandeel mannen in de instroom ligt nog lager. Het relatieve aandeel van mannen in het personeelsbestand daalt diensgevolge in rap tempo. Als gevolg van de vergrijzing ligt het aandeel 55-plussers in de uitstroom in het onderwijs hoger dan bij de overheid. Jongeren nemen maar liefst 40 procent van de uitstroom voor hun rekening (bij universiteiten als gevolg van de aio's en oio's zelfs 60 procent). Naar verwachting betreft het hier baan-baan-mobiliteit. Onderzocht moet worden waarom deze groep jongeren het onderwijs verlaat voor een werkgever elders, en in welke mate hier sprake is van definitieve uitstroom uit de sector.

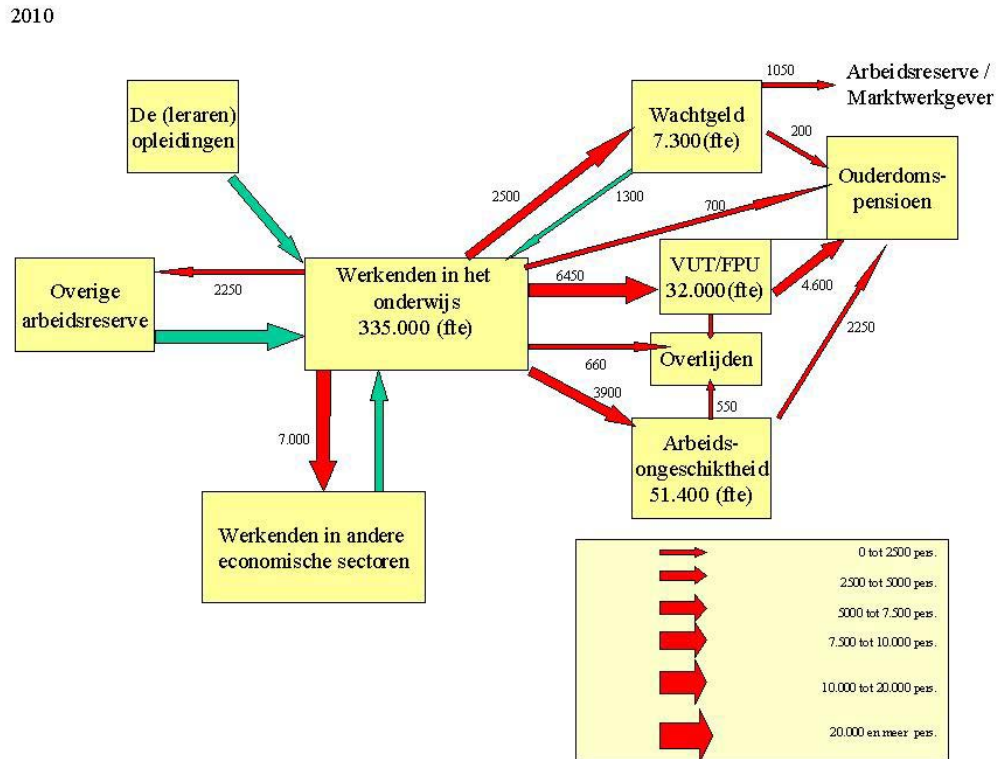
Ruim een kwart van de uitstromers verlaat het arbeidsproces via fpu/vut en pensioen voorgoed. Eén op de vijf stroomt uit naar arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Overigens stroomt uiteraard een deel van de arbeidsongeschikten en werklozen uit het onderwijs ook door naar pensioen, maar daarover later meer. Opmerkelijk is het hoge aandeel dat zich vrijwillig terugtrekt uit het arbeidsproces (ruim 10%). Het betreft vermoedelijk in meerderheid vrouwen die voor de opvang van de kinderen hun baan opzeggen. Ruim vier van de tien uitstromers vertrekt naar een werkgever buiten het onderwijs.

Voor 70 procent van de uitstromers betekent het accepteren van een baan buiten het onderwijs een verbetering van salaris. Ook is de gemiddeld salarisverbetering hoger dan die instromers en doorstromers weten te bedingen. Kortom: uitstromen uit het onderwijs is lucratief. Dit beeld sluit aan op de analyse die ook de commissie Van Rijn heeft gemaakt voor de salarisachterstanden in het onderwijs. Vooral de lange loopbaanlijnen worden als een belangrijke oorzaak gezien. Universitair opgeleiden gaan er het vaakst (74%) in salaris op vooruit. De groep uitstromers maakt relatief meer gebruik van zoekkanalen als open sollicitaties, internet en headhunters dan instromers en doorstromers in het onderwijs. De redenen om te vertrekken en een nieuwe baan elders te accepteren, verschillen weinig met die van de in- of doorstromers in het onderwijs. Ook hier spelen

⁵⁷ Overlijden is in deze cijfers als oorzaak niet meegenomen.

uitdaging, interessant nieuw werk en - vooral bij vrouwen - de combinatie van werken en zorg een belangrijke rol (14% geeft dit aan als belangrijkste vertrekreden). Een deel van hen heeft besloten niet meer te werken, maar thuis taken op zich te nemen.

Figuur 6.4 Stromen op de onderwijsarbeidsmarkt in 2010



Bron Mobiliteitsenquête en prognose Onderwijspersoneel, Ministerie van BZK, 2001, Den Haag.

In figuur 6.4 worden de stromen op de onderwijsarbeidsmarkt in 2010 in kaart gebracht. De uitstroom naar vut/fpu en arbeidsongeschiktheid neemt - bij ongewijzigd beleid - fors toe. Het vergt een grote extra instroom vanuit de lerarenopleiding, de arbeidsreserve en andere sectoren om het arbeidsvolume van het onderwijs op peil te houden. Daarover meer in de volgende paragraaf.

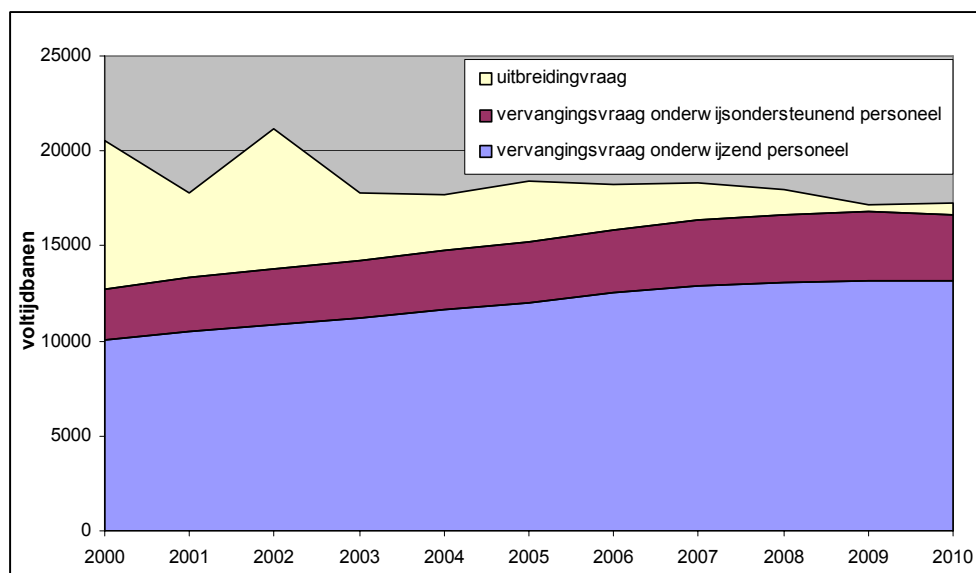
6.5 Toekomstverkenningen

Op (korte) termijn leidt de vergrijzing van het onderwijspersoneel tot een aanzienlijke toename van de vervangingsvraag. Er doemen grote problemen op in de personeelsvoorziening, omdat de huidige generatie jongeren (ondanks een toename in de komende jaren) aanmerkelijk kleiner is (ontgroening) dan de generatie die nu en in de komende tien jaar het arbeidsproces gaat verlaten. Er zal om schaarse - met name de hoger opgeleide - jongeren worden gevochten. Nu al blijkt dat deze "gouden generatie" door werkgevers in een steeds vroeger stadium (al voor het afstuderen) voor een baan wordt benaderd. Het onderwijs zal stevig in arbeidsmarktcommunicatie moeten

investeren wil het de slag om de jonge hoger opgeleide niet verliezen. Een extra probleem is dat de aankomende jaren het leerlingenaantal in Nederland zal stijgen en daarmee de vraag naar onderwijzend personeel zal toenemen. De OESO verwacht in haar demografische voorspellingen dat in 2010 het aantal jonge mensen in de leeftijd van 15-19 jaar in Nederland met 9 procent zal toenemen, terwijl voor alle OESO-landen een daling van 2 procent voor deze leeftijdsgroep wordt verwacht⁵⁸.

In figuur 6.5 is voor de hele sector onderwijs de verwachte vervangingsvraag voor onderwijsondersteunend en onderwijsgevend personeel alsmede de uitbreidingsvraag, voor de periode 2000-2010, weergegeven. De komende jaren is sprake van een forse toename van de vervangingsvraag van het onderwijsgevend personeel. De uitbreidingsvraag is vooral tot 2003 hoog, maar vlt af daarna naar een redelijk stabiel niveau. Deze uitbreidingsvraag is gebaseerd op het huidige beleid en demografische ontwikkelingen. De piek in 2002 wordt vooral veroorzaakt door de laatste tranche van de klassenverkleining in de onderbouw van het basisonderwijs. Een mogelijke additionele vraag naar onderwijs in de toekomst, bijvoorbeeld in het kader van 'een leven lang leren', is in deze cijfers niet meegenomen.

Figuur 6.5 De ontwikkeling van de vervangings- en uitbreidingsvraag in de sector onderwijs (in voltijdbanen)



Bron: Ministerie van BZK, uitkomsten uit berekeningen met het arbeidsmarktprognose model, op basis van ondermeer Caso-gegevens, 2001, Den Haag

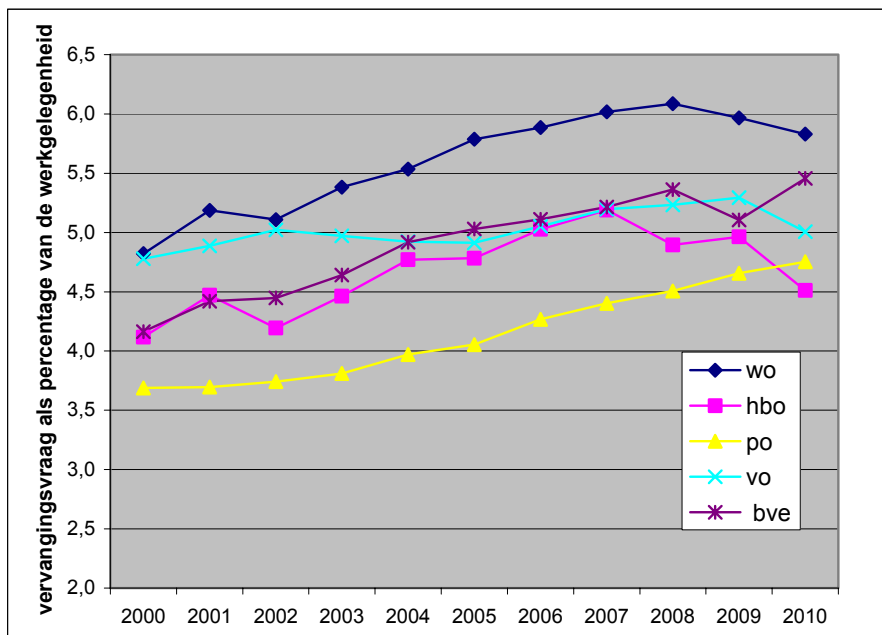
Tot 2008 stijgt de vervangingsvraag in alle onderwijssectoren (zie figuur 6.6). Vooral in het wetenschappelijk onderwijs moet de aankomende jaren relatief veel personeel vervangen worden; van ruim 4,5 procent in 2000 naar ruim 6 procent in 2008⁵⁹. De relatieve vervangingsvraag in de sector primair onderwijs blijft aanvankelijk iets achter bij overige sectoren, maar stijgt daarna gestaag door tot het niveau van het voortgezet

⁵⁸ OESO Education at a Glance 2001

⁵⁹ relatieve vervangingsvraag: vervangingsvraag als percentage van de werkgelegenheid.

onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs. Daartegenover staat dat de sector primair onderwijs de eerste jaren te maken krijgt met een forse uitbreidingsvraag.

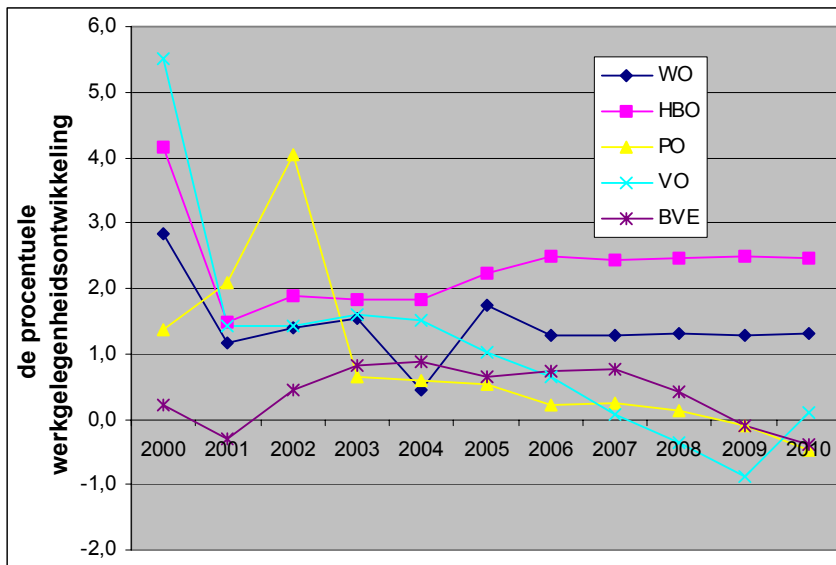
Figuur 6.6 Relatieve vervangingsvraag per onderwijssector



Bron: Ministerie van BZK, uitkomsten uit berekeningen met het arbeidsmarktprognose model, op basis van ondermeer CASO-gegevens, 2001, Den Haag

De werkgelegenheid in het onderwijs blijft groeien. Deze groei verschilt nogal per sector. De hoge groeipercentages van de afgelopen jaren in de sectoren primair en voortgezet onderwijs nemen af, onder andere als gevolg van demografische ontwikkelingen. Omdat in deze sectoren veel mensen werkzaam zijn blijft het, in absoluut opzicht, toch een substantiele groei. Pas rond 2008 blijft in deze sectoren de werkgelegenheid redelijk stabiel. Na de piek van respectievelijk ruim 4,0 procent en bijna 3,0 procent groei in 2000, in de sectoren hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs, blijft het groeipercentage in deze sectoren de aankomende jaren op een redelijk stabiel niveau; ongeveer 1,5 procent groei in het wetenschappelijk onderwijs en 2 a 2,5 procent in het hoger beroepsonderwijs.

Figuur 6.7 De verwachte werkgelegenheids groei per onderwijssector (in procenten)



Bron: Ministerie van BZK, uitkomsten uit berekeningen met het arbeidsmarktprognose model, op basis van ondermeer Caso-gegevens, 2001, Den Haag

6.6 Onderwijs in de 21^{ste} eeuw.

De eisen die aan het onderwijs gesteld worden zijn sterk veranderd. De snelheid waarmee maatschappelijke, economische en technologische veranderingen plaatsvinden lijkt alsmear te stijgen (zie ook de Onderwijsverkenningen). De maatschappij eist meer maatwerk, meer aandacht voor de individuele leerling en daarmee individuele leerwegen, terwijl juist de diversiteit van leerlingen sterk is toegenomen. Meer en meer zorg- en achterstandsleerlingen bevolken onze scholen. Daar komt bij dat de leerling van nu niet meer de leerling van veertig jaar geleden is. Alle mogelijke maatschappelijke problemen komen de school binnen. In onze geïndividualiseerde samenleving, waarbij oude sociale verbanden als kerk, gezin en de vereniging meer en meer lijken weg te vallen, wordt de school wel eens gezien als panacee voor alle kwalen. Temidden van deze turbulente ontwikkelingen moet het ondersteunend en onderwijzend personeel en haar management binnen nauwe, maar gelukkig in recente jaren steeds bredere financiële kaders, zijn weg vinden naar het onderwijs van de 21^{ste} eeuw

Het onderwijs van de 21^{ste} eeuw

Dat onderwijs van de 21^{ste} eeuw zal er anders uitzien dan het onderwijs van de vorige eeuw. De contouren daarvan tekenen zich af, maar een eindbeeld is er nog niet. En het is ook maar de vraag of een "eindbeeld" moet worden nagestreefd. Net als alle andere arbeidsorganisaties heeft het onderwijs te maken met een snel veranderende omgeving. Het onderwijs zal daarop moeten inspelen. Van belang is dat het onderwijs en haar instellingen daarvoor ook de benodigde ruimte krijgen. Een meer pluriform onderwijs met een verschillende mix van individuele- en groepsoriëntatie en goed gedefinieerde eindtermen lijkt het voorlopige antwoord te zijn op de veelheid van vragen en ontwikkelingen die op het onderwijs afkomen.

De flexibele school

Deel van dat antwoord zal ook moeten komen uit een andere organisatie van het onderwijsproces. De school staat voor de moeilijke taak om voldoende individuele aandacht te leveren, terwijl ook groeps-, en

socialisatieprocessen voldoende tot hun recht moeten komen. Het werken met afwisselend grotere (kern)groepen en kleinere subgroepen en daar waar nodig individuele begeleiding, vergt een andere inzet van het personeel. Naast de (junior en senior) leraar moeten ook onderwijsassistenten, assistent leraren en vakspecialisten deel uit maken van het onderwijsteam. Dat team is verantwoordelijk voor de voortgang van de groepen en sluit daartoe een overeenkomst met de (boven) school(se)leiding. Het team regelt de onderlinge vervanging, de afstemming van werkprocessen en planning van de vakken. Afhankelijk van het aantal zorg- en achterstandsleerlingen worden "contracten" afgesloten met vakspecialisten (remedial teachers en andere vakspecialisten). Uiteraard vergt een dergelijke aanpak een zekere schaalgrootte. Helaas zal die schaalgrootte niet overal haalbaar zijn. Bestuurlijke schaalvergroting en samenwerkingsverbanden zullen hier uitkomst moeten bieden. Het concept van "shared services" kan hier een belangrijke rol spelen. Vakspecialisten, maar ook specifieke diensten, denk daarbij aan bijvoorbeeld ict-kennis, kunnen op bovenschools en soms zelfs in regionaal verband veel kosteneffectiever worden aangeboden.

De hierboven geschetste aanpak is een mogelijke uitkomst van een andere vormgeving van de onderwijsorganisatie in Nederland. In de nabije toekomst zal samen met de instellingen, management en werknemers in het onderwijs gezocht moeten worden naar nieuwe wegen om de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. Een professioneel management en bestuur is van groot belang om de gewenste veranderingen op het terrein van arbeidsorganisatie en personeelsbeleid in de scholen door te voeren. In het primair onderwijs zal in de komende jaren de bevoegdheidseis voor management dienen te verdwijnen. Het gaat immers om managementvaardigheden, een goede kennis van het onderwijsveld en de onderwijskundige aspecten van het werk. Deze kunnen ook door aanvullende opleiding en training worden verkregen. De school van de 21^{ste} eeuw kan de voornoemde knelpunten, vernieuwingen en veranderende omgevingsfactoren (werkdruk, beloningsdifferentiatie en loon- en functiegebouw, onderwijs op maat, onvervulde vacatures) aanpakken door de arbeidsorganisatie anders in te richten. Het zal veel vergen van de werknemers om die transformatie te maken.

Bijlagen

Hoofdstuk 1 De onderwijsarbeidsmarkt: de sociaal-economische context

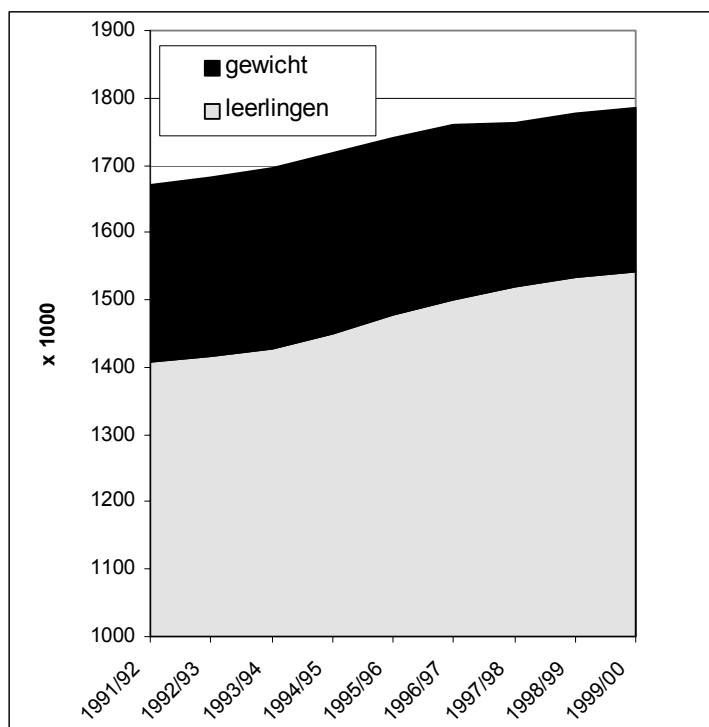
Een overzicht van de uitgaven (in guldens) per leerling/student in 1998 in de OESO-landen.

	NL	D	B(VL)	F	VK	I	DK	OESO	EU
primair onderwijs	7600	7070	7610	7510	6670	11310	13450	7890	8350
secundair onderwijs	10630	12430	12490	13210	10470	12830	14420	10580	11250
tertiair onderwijs	21550	18980	13200	14470	19420	12600	19140	18160	16820

Bron: Education at a glance 2001, OESO, Parijs, 2001.

Hoofdstuk 2 Werkgelegenheid en wervingspositie

De ontwikkeling van het (gewogen) leerlingenaantal (x 1000) in het basisonderwijs



Bron: Referentieraming 2000, het Ministerie van OCenW, Zoetermeer.

**Hoofdstuk 3 Investeren in personeel en de school:
arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid**

In onderstaande tabel is de afgesproken loonontwikkeling op niveau- en jaarbasis opgenomen.

Contractloonontwikkeling sector Onderwijs (po, vo en bve) van 1 maart 2000 tot en met 1 maart 2003

Datum	Soort	Struc- tu- reel	Incid- en- teel	2000	2001	2002	2002
	Overloop vorig contract			- 0,35%			
	Contract 1-3-00 tot 1-3-02						
1-3-00	ASM	3,25%		2,71%	0,54%		
Dec 00	Eindejaarsuitkering 0,8%		0,74%	0,74%	- 0,74%		
1-3-01	ASM	2,75%			2,29%	0,46%	
Dec-01	Eindejaarsuitkering 0,8%		0,74%		0,74%	- 0,74%	
Dec-01	Eindejaarsuitkering 1,25% (MEV- clausule)		1,16%		1,16%	- 1,16%	
	<i>Totaal</i>	6%	2,64%	3,45%	3,99%	- 1,44%	
	Contract 1-3-02 tot 1-2-03						
1-1-02	ASM	1,25%				1,25%	
1-7-02	ASM	2,00%				1,00%	1,00%
Dec-02	Eindejaarsuitkering 1,95%	1,81%				1,81%	
Dec-02	Eindejaarsuitkering 1,3%		1,20%			1,20%	- 1,20%
	<i>Totaal</i>	5,06%	1,20%			5,26%	- 0,20%
	<i>Totaal generaal</i>	11,06%	3,84%	3,10%	3,99%	3,82%	- 0,20%

Hoofdstuk 4 Professionalisering personeelsbeleid en beroepskwaliteit

Tijdsbesteding managers (gemiddelde werkweek)

primair onderwijs	Bovenschools	Directeur	Adj. Directeur
Onderwijskundige zaken	28%	27%	26%
Personeelszaken	43%	27%	17%
Beheer	27%	23%	13%
Lesgeven	1%	23%	45%
Gemiddeld aantal uren gedurende 42 weken	49	51	47

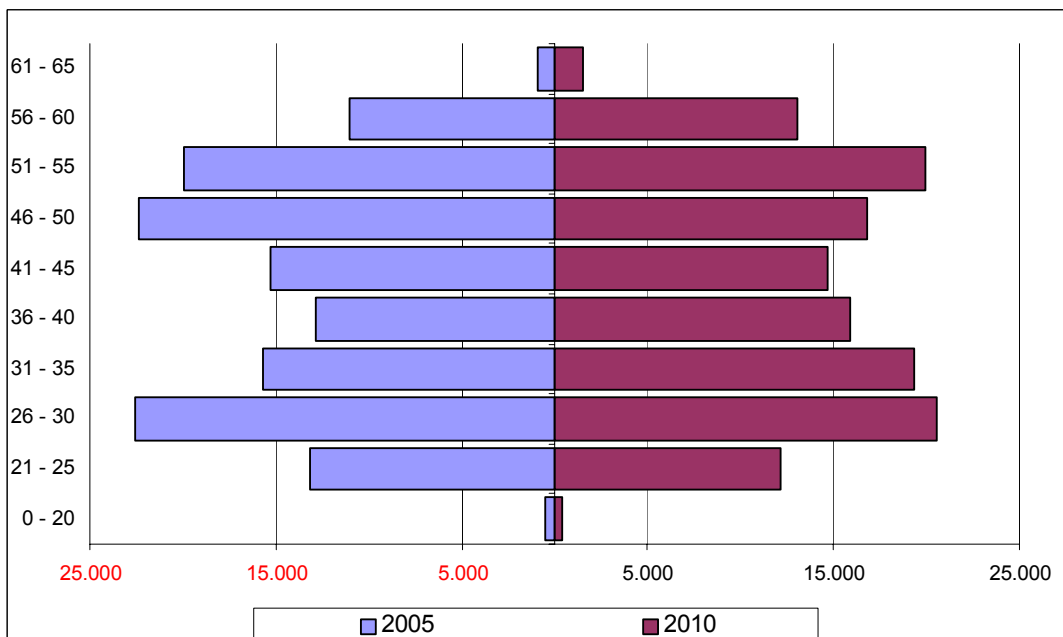
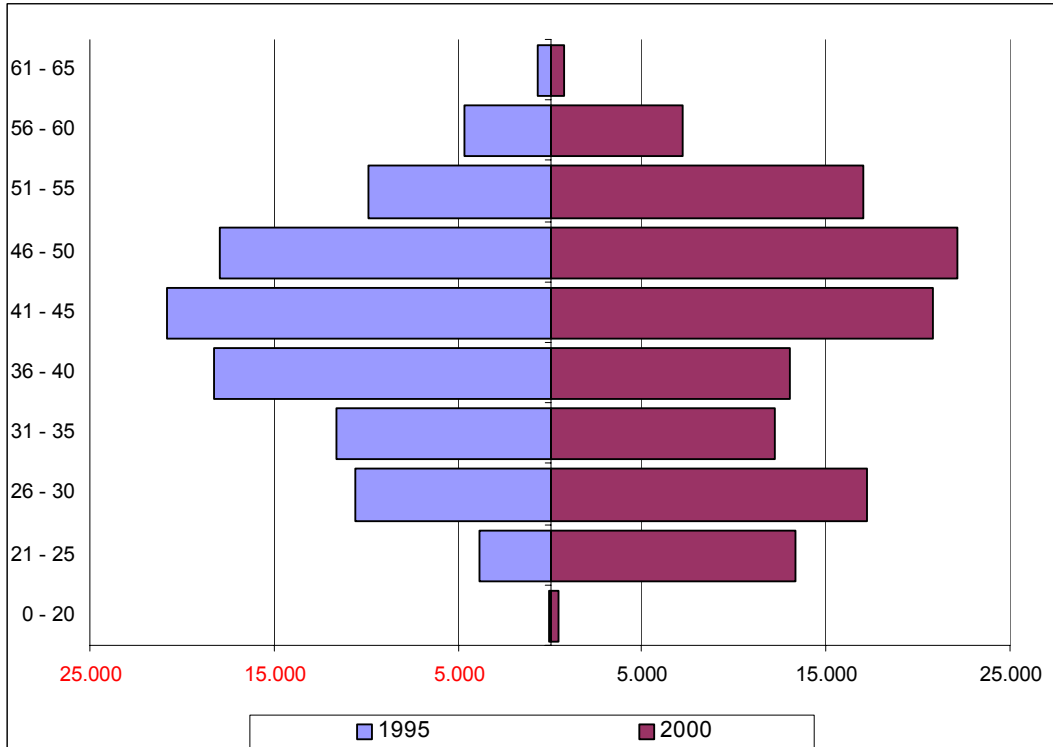
voortgezet onderwijs	Bovenschools	Directeur	Adj. Directeur
Onderwijskundige zaken	30%	36%	40%
Personeelszaken	38%	39%	34%
Beheer	31%	21%	17%
Lesgeven	1%	3%	17%
Gemiddeld aantal uren gedurende 42 weken	52	53	49

beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	college van bestuur	sector/unit/vestiging	Afdeling	overig
Onderwijskundige zaken	34%	39%	42%	36%
Personeelszaken	31%	39%	36%	23%
Beheer	35%	22%	18%	33%
Lesgeven	0%	1%	4%	9%
Gemiddeld aantal uren gedurende 42 weken	53	51	48	47

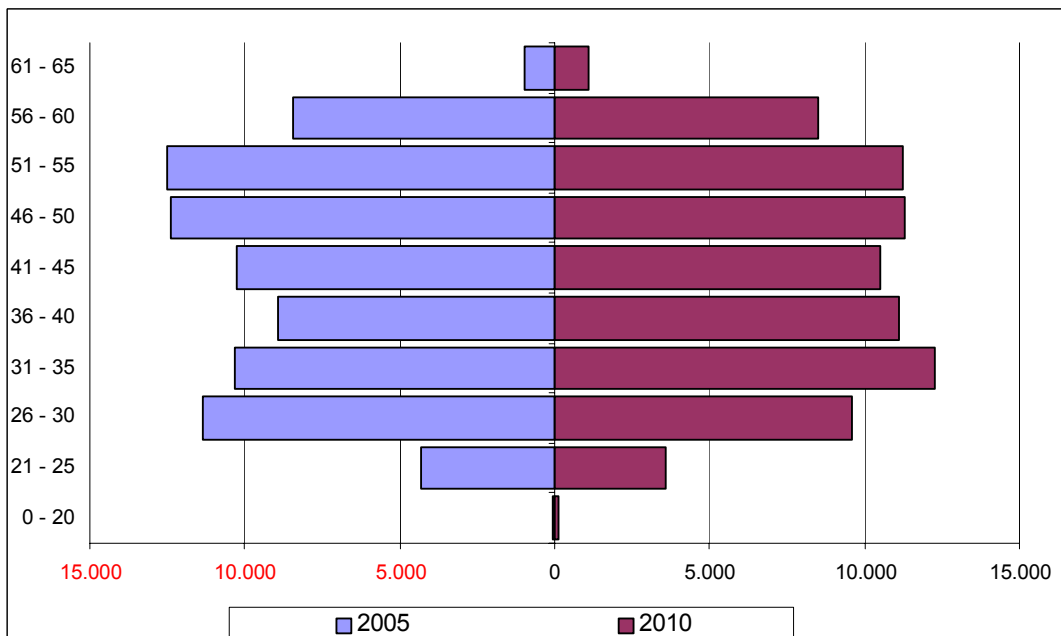
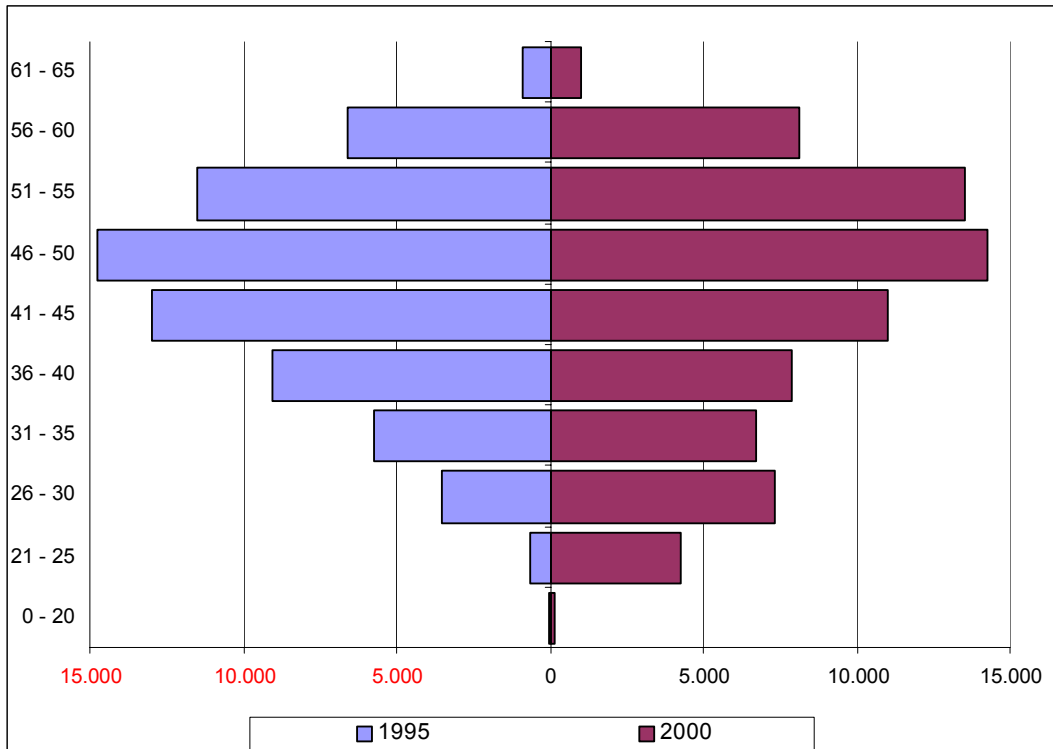
Bron: taken en werkdruk managers in PO, VO en BVE, Regioplan & ITS, 2000, Amsterdam

Hoofdstuk 6 Toekomstverkenning Onderwijsarbeidsmarkt

Leeftijdsverdeling onderwijspersoneel in het primair onderwijs in 1995, 2000, 2005 en 2010.

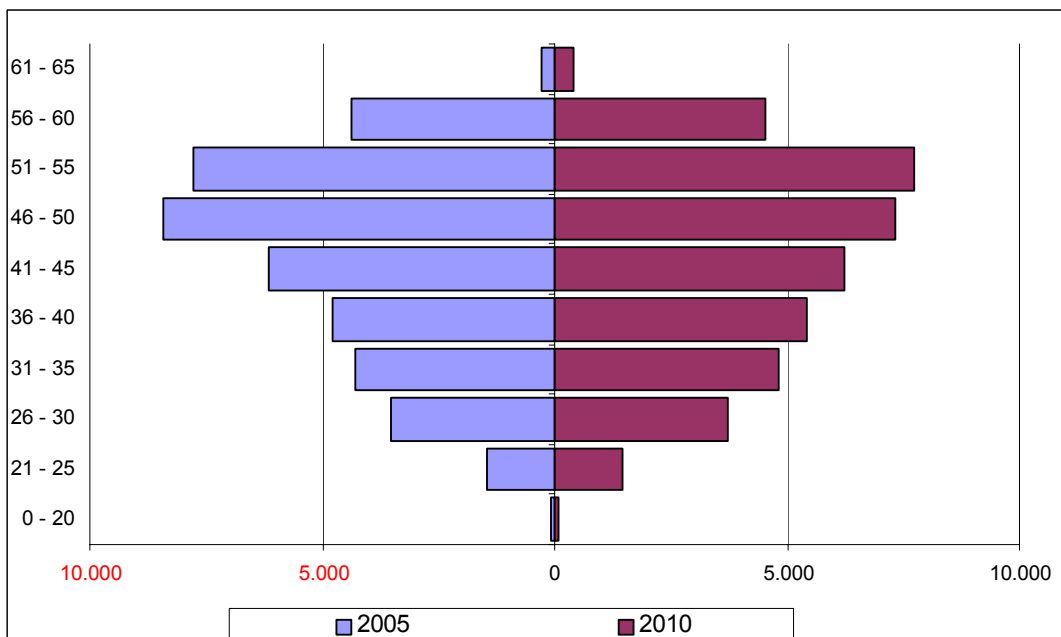
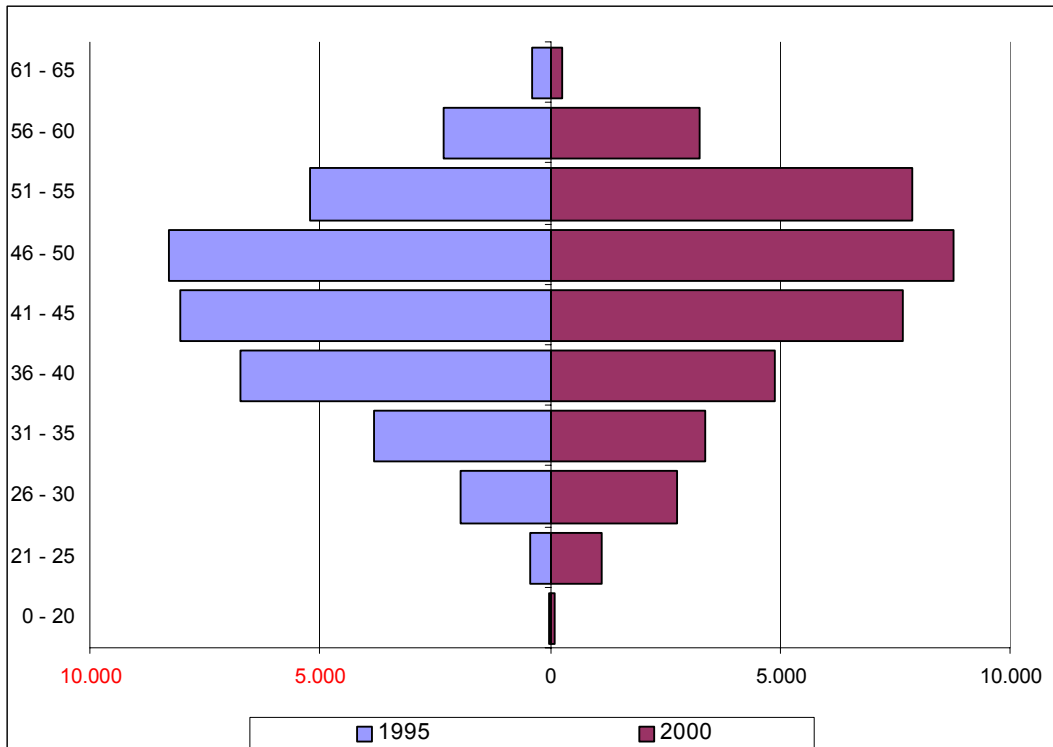


Leeftijdsverdeling onderwijspersoneel in het voortgezet onderwijs in 1995, 2000, 2005 en 2010.



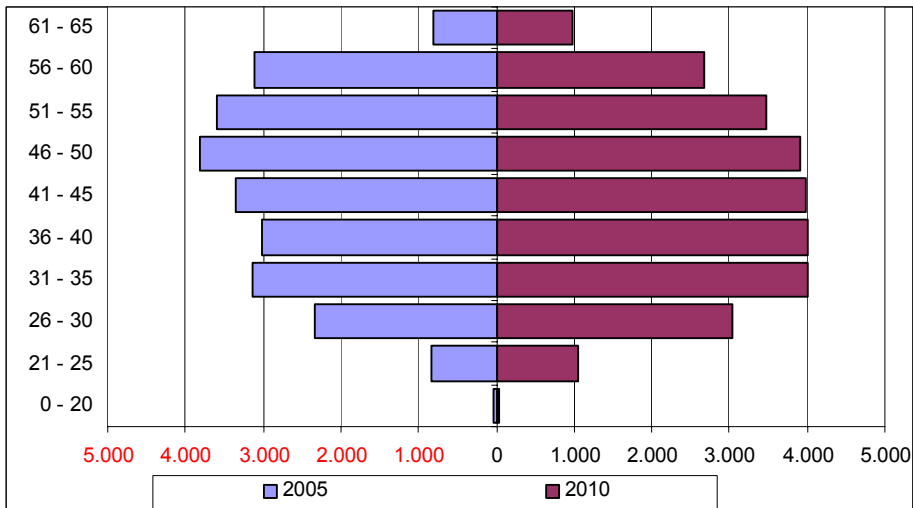
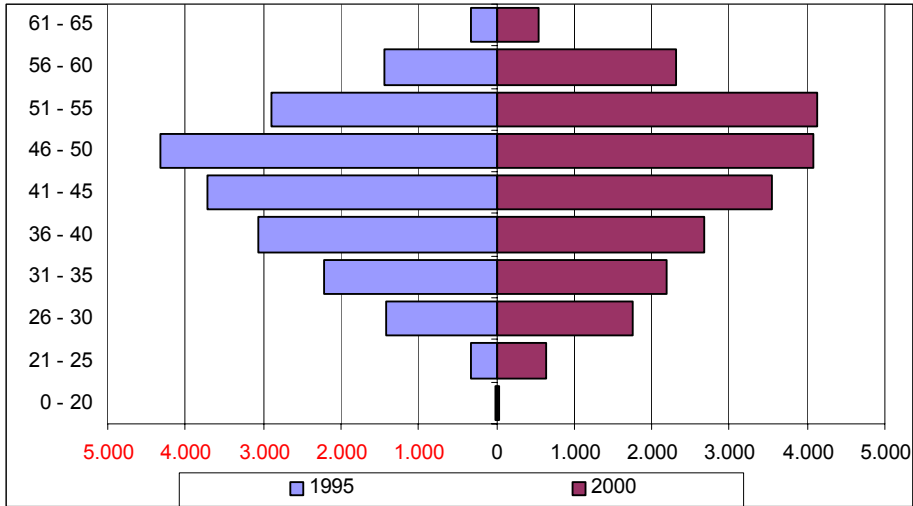
Bron: De Kernegegevens Overheidspersoneel (1995): en uitkomsten uit berekeningen met het arbeidsmarktprognose model op basis van ondermeer Caso-gegevens, Ministerie van BZK, Den Haag.

Leeftijdsverdeling onderwijspersoneel in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in 1995, 2000, 2005 en 2010.

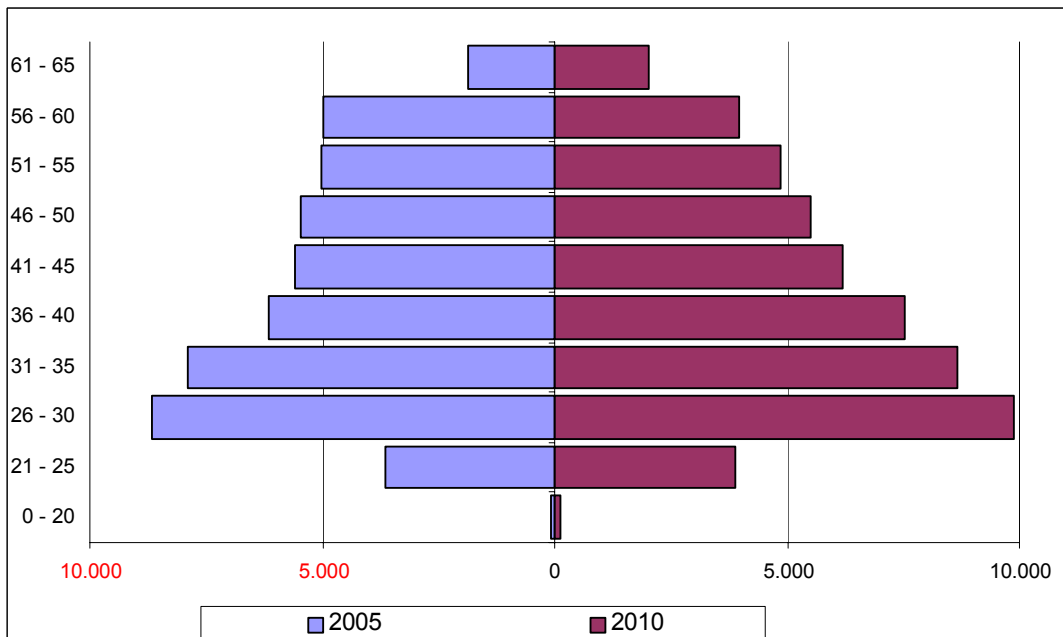
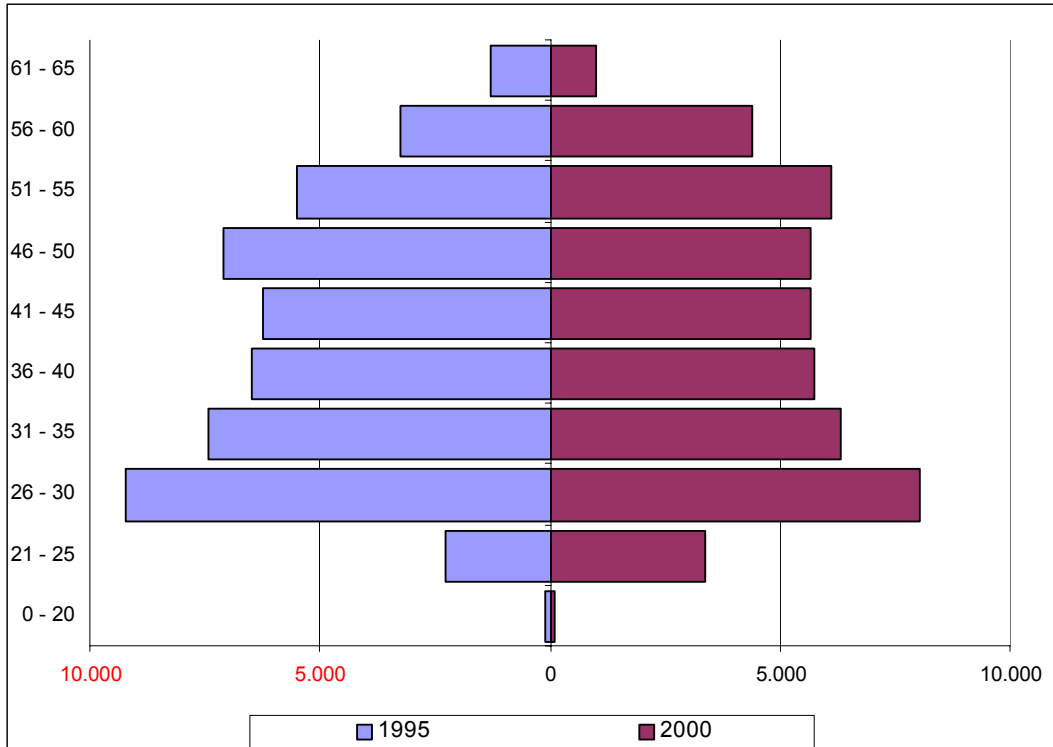


Bron: De Kerndata Overheidspersoneel (1995): en uitkomsten uit berekeningen met het arbeidsmarktprognose model op basis van ondermeer Caso-gegevens, Ministerie van BZK, Den Haag.

Leeftijdsverdeling onderwijspersoneel in het hoger beroepsonderwijs in 1995, 2000, 2005 en 2010



Leeftijdsverdeling onderwijspersoneel in het wetenschappelijk onderwijs in 1995, 2000, 2005 en 2010



Bron: De Kerngegevens Overheidspersoneel (1995): en uitkomsten uit berekeningen met het arbeidsmarktprognose model op basis van ondermeer Caso-gegevens, Ministerie van BZK, Den Haag.

Begrippen

Achterstandsscholen	Scholen in het basisonderwijs die minimaal 70% 1.9 leerlingen hebben. Speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs met 50% of meer cumi-leerlingen. Scholen in het voortgezet onderwijs met 15% of meer cumi-leerlingen
Arbeidsvoorwaardenruimte	De arbeidsvoorwaardenruimte is het geheel van financiële middelen dat overheidswerkgevers ter beschikking staat voor het financieren van de loonkostenstijging bij de overheid
Arbo-convenant	Afspraken die binnen een sector worden gemaakt over activiteiten om de reïntegratie van arbeidsongeschikte werknemers te bevorderen en ziekteverzuim te voorkomen.
Basisvorming	Vorbereidend beroepsonderwijs (vbo), middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) beginnen met een periode van basisvorming van drie jaar. Het doel is een brede vorming te geven aan leerlingen tussen 12 en 15 jaar. Er is geen strikte scheiding tussen algemene en technische vakken. Basisvorming is geen schooltype, maar een inhoudelijke vernieuwing die geldt voor alle schooltypen binnen het voortgezet onderwijs die aanvangen na het basisonderwijs
Beroepsonderwijs	Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en het algemeen voortgezet onderwijs (avo), en is voor leerlingen vanaf ca. 16 jaar. Vanaf augustus 1997 omvat het beroepsonderwijs vier opleidingsniveaus: de assistent opleiding, de basisberoepsopleiding, de vakopleiding en de middenkader- of specialistenopleiding. Alle opleidingen bevatten een beroepsopleidende leerweg (beroepspraktijkvorming 20-60%) en een beroepsbegeleidende leerweg (meer dan 60% beroepspraktijkvorming)
Caso	Centrale administratie salarissen onderwijspersoneel
Contractloonontwikkeling	De ontwikkeling van het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten CAO.
Cumi-leerling	De registratie van culturele minderheden (cumi's) in het voortgezet onderwijs is gekoppeld aan de faciliteitenregeling 'culturele minderheden en anderstaligen'. Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse leerlingen die langer dan vier jaar in Nederland zijn, vallen niet binnen deze regeling.
Decentralisatie	Het overdragen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de centrale overheid aan andere organisaties
GPL	Gemiddelde personeelslast
Hoger beroepsonderwijs	hoger beroepsonderwijs (hbo) duurt vier jaar, en

	is bestemd voor studenten van 18-22 jaar. Het hbo geeft een theoretische en praktische basis voor het uitoefenen van een beroep. Het hbo is georganiseerd in 7 sectoren en wordt gegeven aan "hogescholen".
Incidentele loonontwikkeling	Incidentele loonontwikkeling is het verschil tussen de feitelijke toename van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractlonen. Dit verschil wordt veroorzaakt door zogenaamde structureffecten (bijvoorbeeld veranderingen in de omvang en samenstelling van het personeelsbestand en de normale jaarlijkse bevorderingen en periodieken) en door de zogenaamde loondrift (onder meer: extra periodieken, bijzondere bevorderingen en individuele toeslagen). de loondrift is deels conjunctureel bepaald.
1.9 leerling:	Leerling met een niet-Nederlandse culturele achtergrond die tevens voldoet aan een van de volgende voorwaarden: de vader of verzorger heeft een schoolopleiding genoten tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs, de moeder of verzorgster heeft een schoolopleiding genoten tot het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs, of de meest verdienende ouder of verzorger oefent een beroep uit in loondienst, waarin hij lichamelijke of handarbeid verricht, of geniet geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid. Met het hebben genoten van een schoolopleiding tot of tot en met het niveau eindexamen voorbereidend beroepsonderwijs wordt gelijkgesteld het hebben doorlopen van ten hoogste de eerste twee leerjaren van een andere vorm van voortgezet onderwijs.
Leerwegen: beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerweg	Binnen het middelbaar beroepsonderwijs zijn twee leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). In de bol vindt de opleiding hoofdzakelijk op de school plaats, minimaal 20% en maximaal 60% van de studieduur is een praktijkdeel. In de bbl opleiding omvat de beroepspraktijkvorming minimaal 60% of meer van de studieduur.
Loonkosten	De loonkosten zijn alle kosten die werkgevers maken voor het in dienst hebben van personeel. In het algemeen worden hiertoe salaris, toelagen en het werkgeversaandeel in de sociale lasten gerekend.
Maximumsalaris:	het hoogste salarisbedrag van de salarisschaal dan wel het hoogste salarisbedrag ingeval van een grotescholenuitloop
Middelbaar beroepsonderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs (mbo) behoort tot de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Onderwijs in het mbo duurt vier jaar en is voor leerlingen van 16-20 jaar. Er worden zowel algemene als beroepsgerichte vakken gegeven. In het mbo stromen leerlingen door naar een baan of

	naar het hoger beroepsonderwijs (hbo). In augustus 1997 is het mbo opgegaan in de opleidingsniveaus van het nieuwe beroepsonderwijs
Pedagogische academie basisonderwijs (pabo)	Een pedagogische academie basisonderwijs verzorgt de lerarenopleiding voor het basisonderwijs en valt onder het hoger beroepsonderwijs (hbo). Zowel de voltijdopleidingen als de deeltijdopleidingen duren vier jaar. De praktische studieduur bij de deeltijdopleiding verschilt, afhankelijk van de vooropleiding. Het getuigschrift geeft een volledige bevoegdheid om les te geven aan de basisschool in alle vakken en alle leeftijdsgroepen (4 tot 12 jaar).
primair onderwijs	Dit is de overkoepelende term voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs. Deze term wordt gebruikt sinds de invoering van de Wet op het primair onderwijs in augustus 1998.
salarisnummer	een aanduiding binnen het carrièrepatroon bestaande uit een getal.
salarisschaal:	de bij een functie behorende schaal
speciaal basisonderwijs	Dit is sinds augustus 1998 de verzamelterm voor bepaalde vormen van speciaal onderwijs, nl. scholen voor lom, mlk en iobk. Het speciaal basisonderwijs vormt samen met het basisonderwijs het primair onderwijs.
Speciaal onderwijs	Het speciaal onderwijs is voor leerlingen van 3 a 4 jaar tot circa 12 jaar. Het voortgezet speciaal onderwijs (vso) is voor leerlingen van 12 tot maximaal 20 jaar. Speciaal onderwijs wordt gegeven aan aparte scholen. Scholen voor speciaal onderwijs zijn afgestemd op de specifieke moeilijkheden die kinderen kunnen ondervinden bij het volgen van onderwijs (zie ook speciaal basisonderwijs)
Studiehuis	De tweede fase van scholen voor voortgezet onderwijs (leerjaren 4-5 van het hoger algemeen voorgezet onderwijs (havo) en leerjaren 4-6 van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo)) zullen zich tot een studiehuis ontwikkelen. Dit houdt in dat leerlingen in toenemende mate hun eigen studie plannen en meer zelfstandig en in groepjes opdrachten uitvoeren. De rol van de docent zal verschuiven van lesgeven naar begeleiden.
Vacature-intensiteit	De vacature-intensiteit wordt berekend door het aantal vacatures te relateren aan de werkgelegenheid. De vacature-intensiteit is één van de indicatoren voor het karakteriseren van de arbeidsmarktpositie.
Volwasseneneducatie	De volwasseneneducatie richt zich op het opleiden van cursisten voor een zelfstandige positie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Tot de volwasseneneducatie wordt gerekend: het vormings- en ontwikkelingswerk, de basiseducatie, het onderwijs aan de erkende onderwijsinstellingen en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs.
Voorbereidend middelbaar	Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs is

beroepsonderwijs	op 1 augustus 1999 ingevoerd, en bestaat uit de schoolsoorten vbo en mavo met vier leerwegen.
voortgezet onderwijs	Het voortgezet onderwijs omvat het onderwijs dat wordt gegeven na het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, voor leerlingen vanaf 12 jaar. Het bestaat uit het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).
Wetenschappelijk onderwijs	Het wetenschappelijk onderwijs omvat zowel diepgaande theoretische studies als specialistische training voor beroepen. De meeste opleidingen duren vier jaar, er zijn echter beroepen waarvoor een langere opleiding noodzakelijk is. Het wetenschappelijk onderwijs is voor studenten vanaf ongeveer 18 jaar, en wordt gegeven aan 13 universiteiten. Toelating tot het wetenschappelijk onderwijs is mogelijk na het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) en het hoger beroepsonderwijs (hbo). Het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs vormen samen het hoger onderwijs. In deze nota worden ook de onderzoeksinstellingen gerekend tot het wetenschappelijk onderwijs.

Literatuurlijst

- B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies BV, (nog te verschijnen),
Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het voortgezet onderwijs,
Den Haag
- B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies BV, (nog te verschijnen),
Taakbesteding en taakbelasting van docenten in de bve-sector, Den Haag
- B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies BV, (nog te verschijnen),
Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het primair onderwijs, Den Haag
- B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies BV, (nog te verschijnen),
taakbelasting van OOP in het basisonderwijs, Den Haag
- B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies BV, ziekteverzuim
- B&A Groep, Research voor Beleid, NIDI, ITS, Regioplan, IVA, 1996, *De Jaren tellen; een onderzoek naar de achtergronden van de wachtgeldproblematiek in het onderwijs*
- CBS, 2000, *Enquête beroepsbevolking 1999*, Voorburg/Heerlen
- Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (ISEO), 1998, *Ongekend talent*, Erasmus Universiteit, Rotterdam
- ITS, 2000, *Onderwijsmeter 2000*, Nijmegen
- ITS & Regioplan, 2000, *Taken en werkdruk managers in PO, VO en BVE*, Nijmegen, Amsterdam (AB-reeks 42)
- ITS en Intervu, 2001, *Assistenten in de school; Ervaringen uit de praktijk van het project professionalisering takenpakket leraren*, Nijmegen/Amsterdam (AB-reeks 51)
- IVA, 2001, *Vraaggestuurde nascholing, Eindevaluatie van de gevolgen van de vraaggestuurde financieringssysteem nascholing in de periode 1993-2000*, Tilburg (AB-reeks 61)
- IVA, 2000, *Arbeidsmarktramingen PO 2000-2011*, Tilburg (AB-reeks 43)
- IVA, 1998, *Arbeidsmarktramingen VO 1998-2009*, Tilburg (AB-reeks 19)
- IVA, 1999, *Arbeidsmarktramingen BVE 1999-2010*, Tilburg (AB-reeks 29)
- IVA, 2000, *De praktijk van het taakbeleid; een empirisch onderzoek naar invoering en ervaringen met taakbeleid in het onderwijs*, Tilburg (AB-reeks 46)
- Ministerie van BZK, 2001, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: investeren in mensen en kwaliteit*, Den Haag
- Ministerie van BZK, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, *Kerngegevens Overheidspersoneel*, Den Haag

Ministerie van OCenW, 1999, *Maatwerk voor morgen*, Zoetermeer

Ministerie van OCenW, 2000, *Maatwerk voor Morgen 2*, Zoetermeer

Ministerie van OCenW, 2000, *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2001*, Zoetermeer

Ministerie van OCenW, 2001, *De toekomst van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector*, Zoetermeer

OESO, 2001, *Education at a Glance 2001*, Parijs

Onderwijsinspectie, 2001, *Jaarverslag 2000*, Utrecht

Onderwijsinspectie, 2000, *Taak- en functiedifferentiatie; opnieuw een stand van zaken*, Utrecht

Onderzoekcentrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO), 2001, *ICT-monitor primair onderwijs*, Universiteit Twente, Enschede

Onderzoekcentrum Toegepaste Onderwijskunde (OCTO), 2001, *ICT-monitor voortgezet onderwijs*, Universiteit Twente, Enschede

Regioplan, 2000, *Taken en werkdruk managers in PO, VO en BVE*, Amsterdam (AB-reeks 42)

Regioplan, 2001, *Flexibilisering van de arbeidsduur in PO, VO en BVE-sector*, Amsterdam (AB-reeks 54)

Regioplan, 2001, *Monitor decentrale budgetten in Basis-, Speciaal en Voortgezet Onderwijs*, Amsterdam (AB-reeks 56)

Regioplan, 2001, *Monitor kwaliteitsimpuls arbeidsorganisatie bve-sector*, Amsterdam (AB-reeks 57)

Regioplan, 2001, *Arbeidsmarktbarometer PO 2000-2001*, Amsterdam (AB-reeks 58)

Regioplan, 2001, *Arbeidsmarktbarometer VO 2000-2001*, Amsterdam (AB-reeks 59)

Regioplan, 2001, *Arbeidsmarktbarometer BVE 2000-2001*, Amsterdam (AB-reeks 60)

Regioplan, (nog te verschijnen), *Allochtoon personeel in PO en VO; schooljaar 2000-2001*, Amsterdam

Research voor Beleid, (nog te verschijnen), *integraal personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs*, Leiden.

ROA, 2000, *Na(ar) de lerarenopleiding: de onderwijsmonitor 1999*, Maastricht (AB-reeks 44)

ROA, (nog te verschijnen), *Na(ar) de lerarenopleiding: de onderwijsmonitor 2000*, Maastricht

ROA, 2001, *Arbeidsmarktknelpunten in het Primair Onderwijs: de effectiviteit van regionale differentiatie van schoolbudgetten*, Maastricht

ROA, 1999, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2004*, Maastricht

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), 2000, *Rapportage minderheden 1999*, Den Haag

USZO, 2001, *Statistiek arbeidsongeschiktheid 2000*, Zoetermeer

De meeste rapporten uit AB-reeks staan ook op internet, www.minocw.nl