



**nota** werken in het onderwijs

04

ONDER  
NOSUM  
LTUR  
NETM  
SCHAP

De voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van

Ons kenmerk  
AP/AOM/2003/44035

Contactpersoon

Zoetermeer  
16 september 2003

Onderwerp

Werken in het Onderwijs 2004

Doorkiesnummer

Hierbij ontvangt u de nota "Werken in het Onderwijs 2004". Deze nota is voor iedereen die zich bezighoudt met onderwijspersoneel een belangrijke informatiebron. In deze nota wordt een samenhangend en integraal beeld gegeven van de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt.

De nota "Werken in het onderwijs 2004" besteedt aandacht aan ontwikkelingen op het gebied van de werkgelegenheid en de wervingspositie in het onderwijs, ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid en de professionalisering van het personeelsbeleid. Daarnaast besteedt de nota aandacht aan de effecten van reeds ingezet beleid.

Het onderwijs is in deze nota onderverdeeld naar de verschillende sectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs (universiteiten en onderzoekinstellingen).

In de nota worden diverse knelpunten gesignaleerd, zoals bijvoorbeeld de begeleiding van beginnende leraren en het aanstellen van personeel in het kader van functiedifferentiatie. Voor het aantrekkelijker maken van het beroep, waaronder de aanpak van deze knelpunten, stelt het Kabinet in 2004 € 71 miljoen beschikbaar. Dit bedrag loopt op tot € 272 miljoen in 2007. Voor een nadere beschrijving van de plannen verwijs ik u naar de begroting 2004.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



(Maria J.A. van der Hoeven)



# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting 'Werken in het onderwijs'</b>	<b>I</b>
<b>H1 De staat van de onderwijsarbeidsmarkt</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Werkgelegenheid in het onderwijs	1
1.3 Stromen op de onderwijsarbeidsmarkt	4
1.4 De wervingspositie van het onderwijs	9
1.5 Vooruitblik	15
<b>H2 Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen</b>	<b>19</b>
2.1 Inleiding	19
2.2 Schoolbudgetten: optimale inzet	19
2.3 Loonvergelijking	21
2.4 CAO's onderwijssectoren	22
2.5 Gesubsidieerde banen	26
2.6 Spaarverlof	26
<b>H3 Een loopbaan in het onderwijs</b>	<b>29</b>
3.1 Inleiding	29
3.2 Integraal personeelsbeleid	29
3.3 IPB en arbeidstevredenheid	31
3.4 Functiedifferentiatie	33
3.5 Opleiden en begeleiden	37
<b>H4 Kwalitatieve aspecten van de personeelsvoorziening</b>	<b>41</b>
4.1 Inleiding	41
4.2 Internationaal perspectief	41
4.3 Laatste stap groepsgrootteverkleining	42
4.4 Instroom en kwaliteit	43
4.5 Begeleiding van beginnende leraren	45
4.6 Waakzaamheid geboden	45
<b>H5 Sociale zekerheid</b>	<b>47</b>
5.1 Inleiding	47
5.2 Ziekteverzuim	47
5.3 Werkloosheid	49
5.4 Arbeidsongeschiktheid	49
5.5 Pensioen en ouderenbeleid	52
<b>Bijlagen</b>	
B1 Werkgelegenheidscijfers	59
B2 Achtergrond zij-instromers	65
B3 Arbeidsvoorwaarden	67
B4 Sociale zekerheid	71
B5 Bevoegdheid	73
Begrippen	75
Literatuurlijst	79



# Managementsamenvatting 'Werken in het onderwijs'

## Staat van de onderwijsarbeidsmarkt

In het onderwijs werken ruim 400.000 mensen en ze doen dat over het algemeen naar volle tevredenheid. Ze leveren goed werk af. De meeste Nederlandse burgers, en vooral de ouders van leerlingen, zijn dan ook tevreden over de onderwijskwaliteit. Als we de prestaties van onze leerlingen internationaal vergelijken, dan zijn de prestaties op het terrein van lezen, maar ook voor vakken als wis- en natuurkunde zonder meer zeer goed. Voldoende en kwalitatief onderwijspersoneel vormt de sleutel tot een goed presterende onderwijssector. Net als de meeste scholen geeft het ministerie van OCenW dan ook hoge prioriteit aan arbeidsmarkt- en personeelsbeleid. Ondanks de moeilijke economische situatie stelt het kabinet in 2004 € 71 miljoen extra beschikbaar om de aantrekkelijkheid van werken in het onderwijs te vergroten. Dit bedrag loopt op tot € 272 miljoen in 2007.

## Open onderwijsarbeidsmarkt

De afgelopen jaren is een start gemaakt met het openen van de onderwijsarbeidsmarkt. Gezien de grote vraag naar leraren nu en in de toekomst is het van groot belang om meer mensen voor de sector te interesseren. Onderwijs als tweede loopbaan of als (tijdelijke) carrièrestap is gestimuleerd via initiatieven als imagocampagnes, zij-instroom en een concurrerende beloningspositie. De vraag is dan: hebben die maatregelen ook gewerkt? Zowel de in- als de uitstroom in de onderwijssector zijn de afgelopen jaren sterk toegenomen. Gingen er in 1999 nog 26.000 werknemers (weer) in het onderwijs werken, in 2001 waren dat er maar liefst 35.000. In 1999 verlieten 15.000 werknemers het onderwijs, in 2001 waren dat er al 21.000. In 1998 verloor het onderwijs nog werknemers aan andere sectoren, maar sindsdien is de balans omgeslagen naar een positief saldo van ruim 500 in 1999. Dat aantal is inmiddels verder opgelopen naar 5.500 in 2001. Het openen van de onderwijsarbeidsmarkt lukt steeds beter, zo blijkt uit de cijfers. In een periode van hoogconjunctuur is de sector er dus in geslaagd om te concurreren met andere economische sectoren. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat in 2001 de eerste tekenen van economische stagnatie in de marktsector al wel zichtbaar werden.

## Economische omslag

Door de economische omslag is de Nederlandse arbeidsmarkt in korte tijd verruimd, met name voor lager en middelbaar opgeleiden. Het onderwijs opereert in hoofdzaak op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. Maar liefst één op de zeven hoger opgeleiden (15 procent) in Nederland is namelijk werkzaam in het onderwijs. Hoewel er recentelijk sprake is van een stijgende tendens, is het werkloosheidspercentage voor hoger opgeleiden met een kleine 5 procent nog steeds laag. Voor hen blijft de arbeidsmarkt dus nog altijd tamelijk gespannen. Dit betekent dat scholen alles in het werk moeten blijven stellen om met andere sectoren te concurreren, ook als de economie weer aantrekt.

In voorgaande jaren is de loonontwikkeling in de verschillende (decentrale) onderwijssectoren marktconform geweest. Daarnaast zijn er specifieke impulsen geweest. Het inkorten van de carrièrelijn is daarvan een van de belangrijkste. De arbeidsvoorwaardenvorming staat nu, net als in andere economische sectoren, door de economische kentering in het teken van loonmatiging. In de verschillende onderwijssectoren zijn in 2003 CAO's gesloten die een beheerste loonontwikkeling laten zien, in lijn met het voor 2003 gesloten najaarsakkoord. In verschillende (onderwijs-)CAO's zijn specifieke, arbeidsvoorwaardelijke maatregelen getroffen om arbeidsmarktbeleid te ondersteunen en de wervingspositie en het imago van de sector te verbeteren. Deregulering en decentralisatie bieden scholen daarbij ruimte om het instrumentarium voor arbeidsmarkt- en personeelsbeleid op instellingsniveau optimaal in te zetten. De decentrale, vrij besteedbare schoolbudgetten spelen hierbij een cruciale rol.

Het schoolbudget bedraagt nu circa € 880 miljoen. Een optimale inzet van de schoolbudgetten is van groot belang. In de CAO Onderwijs (PO en VO) 2003 zijn daarom afspraken gemaakt over een transparante informatievoorziening over het schoolbudget voor schoolbestuur, schoolleiders en personeel. In 2003 zijn de schoolbudgetten met € 50 miljoen toegenomen. Deze extra middelen moeten in het primair onderwijs meer ruimte bieden voor ondersteunende functies, om de werkdruk van

leraren en directie te verminderen. In het voortgezet onderwijs worden met deze middelen de mogelijkheden vergroot om hoger betaalde leraarsfuncties in het VMBO te creëren.

### Lerarentekort: feit of fictie?

In de media verschijnen de laatste tijd tegenstrijdige berichten over de staat van de onderwijsarbeidsmarkt. Soms geven potentiële zij-instromers of pas afgestudeerde leraren signalen af dat zij moeilijk aan een baan kunnen komen. In andere gevallen wordt gesproken over structurele lesuitval en moeilijk vervulbare vacatures. Hoe zit dat nu?

In 2003 is de hoge spanning op de onderwijsarbeidsmarkt afgenomen. Het afgelopen schooljaar waren er in het funderend onderwijs en beroepsonderwijs gemiddeld 2.400 voltijdbanen onvervuld tegen 2.890 in 2001. In de BVE-sector neemt het aantal onvervulde vacatures nog altijd toe, in tegenstelling tot het primair en voortgezet onderwijs. In het hoger onderwijs is het aantal vacatures fors gedaald, mede door toestroom vanuit de marktsector. We kunnen concluderen dat de beleidsmaatregelen van instellingen en ministerie, en de verruiming van de arbeidsmarkt de vervulling van vacatures in het onderwijs hebben vereenvoudigd.

Voor een deel ligt deze daling in de lijn der verwachting. Uit de ramingen voor vraag en aanbod van onderwijspersoneel was al voorspeld dat het aantal vacatures in met name het primair onderwijs op korte termijn zou gaan dalen, voordat ze weer zouden toenemen. Dit jaar en ook vorig jaar zijn er bovendien minder vacatures ontstaan, doordat het voor oudere werknemers aantrekkelijker is gemaakt om hun uitstroom naar (pre)pensionering uit te stellen (circa 550 voltijdbanen in 2002). Dat neemt niet weg dat zij de komende jaren uiteindelijk toch het onderwijs gaan verlaten.

De vacatureproblematiek in het primair onderwijs verschilt sterk per regio. In deze sector blijft het vooral problematisch om directievacatures te vervullen. In het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs zijn er grote verschillen in de vervulling van vacatures per vak en per schooltype. Niet in elke regio of ieder vak is iemand te vinden met de juiste opleiding om een openstaande vacature te vervullen. Kortom, in het funderend onderwijs en beroepsonderwijs is er sprake van een regionale en vakspecifieke *mismatch* van kandidaten en openstaande vacatures.

### Loopbanen in het onderwijs

De fuikwerking van het onderwijs ('eens leraar, altijd leraar') heeft het imago van de sector geen goed gedaan. De laatste jaren is er veel aan gedaan om dit probleem aan te pakken. Door onder meer integraal personeelsbeleid in te voeren, in samenhang met functiedifferentiatie, zijn de carrièremogelijkheden voor onderwijspersoneel binnen en buiten de sector vergroot.

### Weinig uitval onder (beginnende) leraren

In de media verschenen berichten dat na één jaar 10 procent en na vijf jaar een kwart van de nieuw ingestroomde docenten het primair onderwijs weer had verlaten. De vraag is of dat nu veel of weinig is, gerelateerd aan andere bedrijfssectoren. Hoe zit dat bijvoorbeeld met de gemiddelde HBO-verpleegkundige in de gezondheidszorg, of de afgestudeerde van de politieacademie? Ook kan het zo zijn dat de uitgestroomde docent na een paar jaar alsnog weer voor de klas staat. Het wordt problematisch als uitval voorkomen had kunnen worden; dus als de oorzaken voor uitval niet liggen bij de intrinsieke motivatie en talenten van het individu, maar in de arbeidsorganisatie of bij het gevoel dat er weinig loopbaanperspectieven zijn.

Als we de uitstroom van jongere werknemers uit de onderwijssector vergelijken met de uitstroom uit andere sectoren, dan liggen de cijfers in het onderwijs lager dan gemiddeld. Met name in de zorg ligt de uitstroom hoger. Ook het uitvalpercentage onder zij-instromers is laag. In het primair onderwijs valt circa 5 procent van de zij-instromers uit en in het voortgezet onderwijs ongeveer 10 procent. Lang niet alle vragen zijn hiermee beantwoord. Een recent gestart loopbaanonderzoek zal meer inzicht moeten

bieden in de loopbanen van mensen die (ooit) een lerarenopleiding hebben voltooid, en in de achtergrond van hun keuzes.

### De stille revolutie

Er is een stille revolutie gaande in het onderwijs. Door meer budgetvrijheid en minder centralisme kijkt het onderwijsveld anders aan tegen de organisatie van het werk. Bedrijfskundige inzichten worden nu steeds vaker naast onderwijskundige visies gelegd, waarbij integraal personeelsbeleid de lijm vormt om beide in een werkend compromis te verbinden. Professioneel management is daarbij een belangrijke succesfactor. Een andere organisatie van het arbeidsproces betekent bijvoorbeeld dat niet altijd een docent wordt ingezet waar ook een instructeur of onderwijsassistent een taak kan verrichten. Ook ontstaat er ruimte voor gespecialiseerde, onderwijsgevende taken. Steeds vaker wordt gewerkt met een team dat gezamenlijk de groei begeleidt van een groep leerlingen, gedurende een langer deel van hun schoolloopbaan.

### Functiedifferentiatie

Onderwijsondersteunende functies hebben in alle onderwijssectoren een hoge vlucht genomen. Dat was al zo in het hoger onderwijs (met name de universiteiten), maar ook in het beroepsonderwijs, de volwasseneneducatie en het funderend onderwijs is dit een onstuitbare trend geworden. Functiedifferentiatie verbetert immers de kwaliteit van de arbeidsorganisatie en stelt het management in staat om in te spelen op (tijdelijke) personeelsproblemen binnen de school. Op deze wijze verbetert het loopbaanbeleid en kan bijvoorbeeld vervanging bij ziekte (intern) gemakkelijker worden geregeld.

In enkele jaren is in het primair onderwijs het aantal onderwijs-assistenten en leraarondersteuners van vrijwel nul tot ruim 5.000 gestegen (4 procent van het onderwijsgevend personeel). Scholen stellen onderwijsondersteunend personeel vooral aan om de werkdruk van leraren te verlagen, het leerlingen te vergemakkelijken onder begeleiding zelfstandig te werken, en om zorgleerlingen meer aandacht te kunnen geven. Ook binnen de leraarsfunctie zien we, mede door het taakbeleid, ontwikkelingen in de richting van specialisatie en taaksplitsing. Ruim twee derde van de leraren heeft een of meer specifieke taken, zoals intern begeleider, ict-coördinator of remedial teacher. Verder worden leraren ingezet om roosters te maken, als leerlingbegeleider of als praktijk- en/of stagebegeleider. Functie- en taakdifferentiatie zien we ook in het management, zoals bij de forse toename van het bovenschoolsmanagement in het primair onderwijs. Bestuurlijke schaalvergroting biedt de mogelijkheid om bijvoorbeeld het financieel beleid, het personeelsbeleid en de werving op een bovenschools niveau verder te professionaliseren. Inmiddels werken er 900 bovenschoolse managers in het primair onderwijs (8 procent van de directeuren).

### Hoe beïnvloeden in- en uitstroom de onderwijskwaliteit?

De Onderwijsinspectie heeft recentelijk een waarschuwing uitgesproken over de kwaliteit van de begeleiding van beginnende leraren en leraren in opleiding (lio's), en over de effecten van ziekteverzuim en openstaande vacatures op de kwaliteit van het onderwijs, met name op zwakke scholen.

### Instroom: zij-instromers en onbevoegden

De huidige, goede prestaties van leerlingen duiden erop dat er met de kwaliteit van de zittende docenten niets mis is. Ook laat de inspectie zich positief uit over de kwaliteit van de zij-instromer. Zij-instromers doen niet onder voor lio's of beginnende leraren.

In het voortgezet onderwijs speelt in dit verband nog het probleem met onbevoegde docenten. De Onderwijsinspectie plaatst kanttekeningen bij de kwaliteit van onbevoegde leraren. Hoewel cijfers van de inspectie laten zien dat het aantal onbevoegden daalt, komen andere bronnen (Integrale Personeelstellingen Onderwijs (IPTO) en de Personeelsenquête 2003) juist tot hogere aantallen niet (volledig) bevoegde docenten. Uit deze bronnen blijkt dat ongeveer een op de zeven leraren niet volledig bevoegd is. Dit komt overeen met ongeveer 9.000 niet volledig bevoegde leraren in het



## Managementsamenvatting 'Werken in het onderwijs'

voortgezet onderwijs. Deels zijn dit leraren die een bevoegdheid in een ander vak hebben, maar deels ook (gemiddeld 7 procent) staat geen enkele bevoegdheid geregistreerd. In sommige vakken ligt het aandeel niet volledig bevoegden hoger dan gemiddeld. Niet (volledig) bevoegde leraren werken vooral in het VMBO en het praktijkonderwijs (respectievelijk circa 17 en 25 procent).

### Uitstroom: lerarentekorten

De Tweede Kamer heeft vragen gesteld over de effecten van het lerarentekort op de kwaliteit van het onderwijs. Onderzoek toont aan dat openstaande vacatures niet of nauwelijks effect hebben op de prestaties van leerlingen. De schoolleiding kan namelijk anticiperen op ontstane vacatures, waardoor vervanging meestal goed is te regelen. Ziekteverzuim heeft iets meer effect, hoewel ook dat klein is. Scholen - met name in het primair onderwijs - stellen immers alles in het werk om lesuitval te voorkomen. Veelal kiezen zij voor (nood)oplossingen: een andere docent neemt waar, de directeur gaat zelf voor de klas staan of de onderwijsassistent neemt de klas over.

Openstaande vacatures en problemen bij vervanging bij ziekte zullen pas meetbare effecten op schoolprestaties hebben, als dit leidt tot lesuitval. Om deze reden is het van belang meer zicht te krijgen op structurele lesuitval en kwalitatief minder goede (nood)oplossingen. Pas dan kan het effect van de krapte op de onderwijsarbeidsmarkt op de kwaliteit van het onderwijs worden gemeten. Bovendien kan dat effect - als het zich al voordoet - pas over enkele jaren zichtbaar worden. Om deze reden zal het ministerie van OCenW onderzoek laten doen naar de omvang en verschijningsvormen van lesuitval. Overigens is bij (zeer) zwakke scholen de relatie tussen de onderwijskwaliteit enerzijds en openstaande vacatures/ziekteverzuim/mobiliteit onder leraren anderzijds iets sterker. Deze scholen hadden overigens al problemen met hun schoolprestaties, voordat er sprake was van een lerarentekort. Een vinger aan de pols is echter geboden.

### Hoe wordt zittend personeel behouden?

De uitstroom vanuit het onderwijs naar inactiviteit (wachtgeld en arbeidsongeschiktheid) ligt in 2001 aanmerkelijk lager dan in 1999, terwijl de reïntegratie vanuit werkloosheid en arbeidsongeschiktheid fors gestegen is. Beleidsmaatregelen op dit vlak - samen met de gunstige werkgelegenheidsperspectieven - zorgen ervoor dat honderden vacatures vervuld worden. De daling van het ziekteverzuim, die zich vorig jaar al aankondigde, blijft doorgaan. Het percentage werklozen is in het onderwijs met 3 procent zeer laag. Juist in de grote steden, waar de vacatureproblematiek het grootst is, is de werkloosheid het laagst.

Hoewel de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland de afgelopen jaren flink is toegenomen (van 30 procent in 1990 naar 40 procent in 2001) is deze, in vergelijking met andere landen, nog relatief laag. Ook in het onderwijs zijn er maar weinig werknemers die na hun 61ste blijven werken. De regeling voor vervroegd uittreden (FPU) is zeer gewild bij oudere werknemers. Van de huidige groep oudere werknemers in het onderwijs zijn er maar weinig die na hun 61ste blijven werken. Een deel van hen is best bereid om langer door te werken. De helft van de oudere werknemers zou bereid zijn langer te werken of andersoortige taken te doen, als de werknemers meer mogelijkheden zouden hebben om in deeltijd te werken. Ook het opbouwen van een hogere prepensioenuitkering is voor velen een aantrekkelijk aanbod.

### Vooruitblik

De lerarenopleidingen zijn een belangrijke bron voor het aanleveren van nieuwe leraren. In het primair onderwijs wordt de aankomende vier jaar ongeveer twee derde van de vraag vervuld door pas afgestudeerde leraren. In het voortgezet onderwijs is dat slechts 20 procent. Mede door de goede arbeidsmarktperspectieven kiezen momenteel weer meer studenten voor de lerarenopleiding. De instroom ligt nu weer op het peil van 2000. De verwachting is dat in deze kabinetsperiode bijna 1.000 leraren extra in het onderwijs instromen. Dat is echter altijd nog maar een (welkome) druppel op de gloeiende plaat, omdat in deze kabinetsperiode alleen al in het funderend onderwijs in totaal 52.000 voltijdbanen vervuld moeten worden. In de ramingen zijn de vermelde, meest recente in- en

Managementsamenvatting 'Werken in het onderwijs'

uitstroomcijfers verwerkt. Er is in de reguliere ramingen echter geen rekening gehouden met intensivering van bestaand beleid.

De verwachting is dat de komende jaren minder herintreders het onderwijs zullen instromen. Omdat deze bron begint 'op te drogen', zullen andere bronnen aangeboord moeten worden, zoals bijvoorbeeld zij-instromers. Inmiddels staan er nu ongeveer 2.000 zij-instromers voor de klas. Minstens zo belangrijk als het werven van nieuw personeel is het behouden - en eventueel uitbreiden van de inzet - van personeel dat al in dienst is. In het onderwijs werken veel mensen in deeltijd. De laatste jaren heeft de schoolleiding een toenemend beroep gedaan op de 'zittende mensen'. Hierdoor kon reeds voor een kwart in de toenemende vraag worden voorzien (6.500 voltijdbanen in de periode 1998-2001). Voor een deel was dit mogelijk door de arbeidsduurverkorting te verzilveren, voor een ander deel zijn werknemers met een deeltijdcontract gemiddeld genomen langer gaan werken. Naar verwachting zal ook de komende jaren een deel van de vraag (met name in regio's buiten de Randstad) op deze wijze worden ingevuld. In de Randstad lijkt de rek er echter uit. Daar is de omvang van de gemiddelde aanstelling in het primair onderwijs bijvoorbeeld al 0,85.



# H 1

## De staat van de onderwijsarbeidsmarkt

### 1.1 Inleiding

In Nederland werken ruim 400 duizend mensen in het onderwijs<sup>1</sup>. Daarmee behoort het onderwijs met ongeveer 5,5 procent van alle banen tot de grotere economische sectoren. De onderwijssector is de afgelopen jaren flink gegroeid, met name doordat het aantal leerlingen is gegroeid. In 2002 zijn er 50 duizend werknemers meer dan in 1998. In paragraaf 1.2 komt de werkgelegenheidsontwikkeling in het onderwijs verder uitvoerig aan de orde.

Doordat het onderwijs groeit, ontstaat er een grotere vraag naar werknemers. De behoefte aan nieuw personeel stijgt echter ook fors door de vergrijzing: veel leraren en managers verlaten het onderwijs definitief. Het 'openen' van de onderwijsarbeidsmarkt om de sector aantrekkelijker te maken voor nieuwe werknemers, is de afgelopen jaren dan ook een expliciete beleidsdoelstelling geweest. Hebben maatregelen als zij-instroom, inkorten van de carrièrelijn, functiedifferentiatie en implementatie van integraal personeelsbeleid nu geleid tot een dynamischer onderwijsarbeidsmarkt? Hebben die maatregelen geleid tot meer uitwisselingen met het bedrijfsleven en tussen de onderwijssectoren onderling? Is er per saldo meer onderwijspersoneel? In paragraaf 1.3 bespreken we deze stromen op de onderwijsarbeidsmarkt.

Het gaat niet goed met de Nederlandse economie. De werkloosheid loopt op en het aantal vacatures daalt. De krappe arbeidsmarkt van 2001 is in ruim een jaar tijd veel ruimer geworden. Wat betekent dat nu voor de onderwijsarbeidsmarkt? Kunnen scholen nu gemakkelijk voorzien in hun vacatures? Paragraaf 1.4 gaat in op deze vragen.

Ten slotte richten we de blik vooruit. In paragraaf 1.5 komen de verwachtingen voor de toekomstige ontwikkeling van de onderwijsarbeidsmarkt aan bod. Hoe groot is de vraag naar leraren, onderwijsondersteunend personeel en schoolleiders? Welke verwachtingen zijn er voor het aanbod? Daarnaast geeft een 'arbeidsmarktbalans' aan hoe de onderwijsarbeidsmarkt de komende jaren in balans kan worden gebracht.

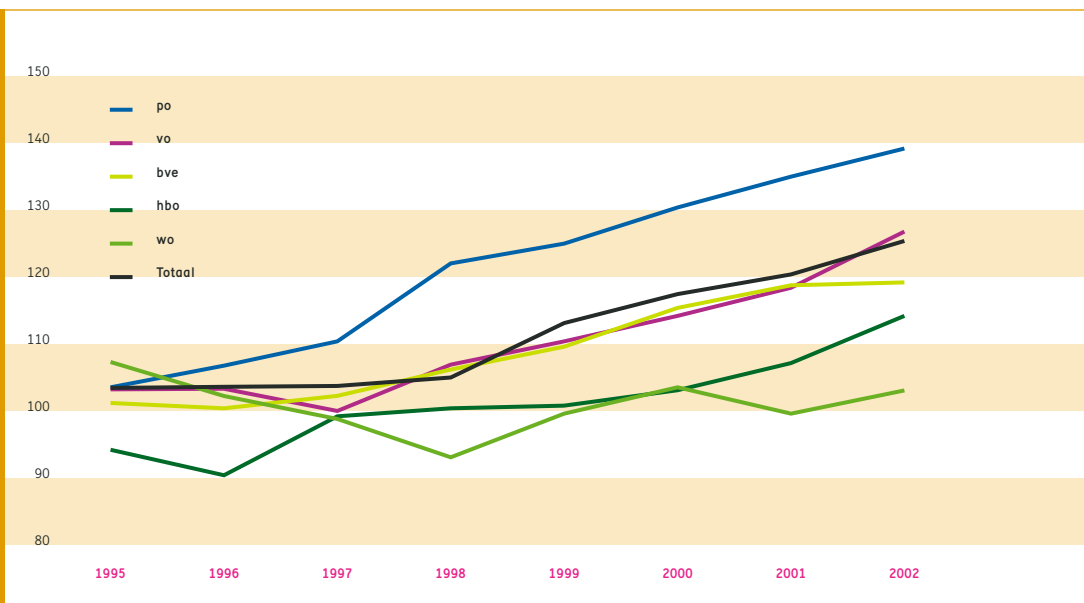
### 1.2 Werkgelegenheid in het onderwijs

De werkgelegenheid in het onderwijs is de afgelopen jaren flink gegroeid (zie figuur 1.1). Dat staat – zeker in 2002 en 2003 - in scherp contrast met de marktsector, waar sprake is van krimp. De

## F1.1

Werkgelegenheidsontwikkeling per onderwijssector 1994–2002 (in voltijdbanen)

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel



1 Onderwijs omvat de sectoren primair en voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs (inclusief onderzoekinstellingen)

banengroei is met name ontstaan, doordat het aantal leerlingen is gegroeid. Daarnaast spelen ook aspecten mee als 'meer handen in de klas' (klassenverkleining in het primair onderwijs), de invoering van de arbeidsduurverkorting in het midden van de jaren negentig, en de invoering van functiedifferentiatie in het funderend onderwijs en beroepsonderwijs.

In het primair onderwijs steeg de werkgelegenheid van bijna 95 duizend voltijdbanen in 1994 naar ruim 132 duizend voltijdbanen in 2002: een stijging van 40 procent. De werkgelegenheid in het voortgezet onderwijs steeg in deze periode met bijna 30 procent en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie met ongeveer 20 procent. Sinds enkele jaren groeit de werkgelegenheid ook in het hoger beroepsonderwijs. Nadat deze in 2001 gedaald was vanwege de overgang van enkele instellingen naar een andere sector<sup>2</sup>, ligt de werkgelegenheid in het wetenschappelijk onderwijs nu weer op hetzelfde niveau als in 2000.

### Arbeidsmarkteffecten van investeringen in het onderwijs

Doordat het aantal leerlingen toeneemt, ontstaat een autonome groei van de onderwijsuitgaven. Ook ontstaat daardoor een (autonome) toename van de werkgelegenheid van gemiddeld 1 procent per jaar, in de periode 2003-2007. Per sector zijn er echter nog wel verschillen (zie figuur 1.1). De intensiveringen ten tijde van minister Hermans (ruim € 700 miljoen) en Balkende I en II (samen € 1 miljard) hebben flinke, soms langlopende, werkgelegenheidseffecten.

Niet elke maatregel heeft echter een werkgelegenheidseffect. Sommige maatregelen zijn juist bedoeld om een structurele impuls te geven aan de kwaliteit van het leraarsberoep om dat aantrekkelijker te maken. Andere maatregelen hebben een tweeledig karakter. Zo is zij-instroom erop gericht de onderwijsarbeidsmarkt te openen, maar ook personeelstekorten te bestrijden. Maatregelen voor functiedifferentiatie creëren niet alleen nieuwe beroepen op de arbeidsmarkt (meer hoger, lager en middelbaar opgeleiden), maar ook een additionele vraag naar onderwijspersoneel. Teamteaching bijvoorbeeld, waarbij een groep van (senior-)leraren en onderwijsondersteunend personeel de zorg heeft voor een (grotere) groep leerlingen. Hierdoor wordt personeel anders ingezet (meer handen in de klas). Ook de noodzaak om het nieuwe personeel op de scholen te begeleiden en aan te vullen zorgt voor extra vraag naar onderwijspersoneel. Daarnaast spelen er ook onderwijsbezuinigingsmaatregelen. Denk aan de kortingen op de gesubsidieerde banen en het achterstandenbeleid.

De laatste jaren is veel geschreven over de feminisering van het leraarsberoep, met name in het primair onderwijs. Uit het oogpunt van evenwichtige personeelsopbouw, maar ook voor de beeldvorming van het onderwijs als werkgever, lijkt het gewenst om aandacht te hebben voor de man-vrouwverhouding bij het onderwijspersoneel. Het leraarschap in het basisonderwijs is in hoofdzaak een vrouwenaangelegenheid. In de periode 1996-2000 is het aandeel mannelijke leraren in het basisonderwijs (verder) gedaald van 29 naar 23 procent<sup>1</sup>. In het speciaal onderwijs ligt hun aandeel hoger (38 procent). Daarentegen zijn in het basisonderwijs mannen nog altijd ruimschoots oververtegenwoordigd in de directeursfunctie. In 1996 bedroeg het aandeel mannelijke directeuren in het basisonderwijs 87 procent; in 2000 was dit 85 procent.

Als we afgaan op de instroom in de lerarenopleiding, zal het aandeel mannen in het basisonderwijs op korte termijn niet toenemen. Ondanks een stijging van het absolute aantal jongens dat voor de lerarenopleiding basisonderwijs kiest, daalt hun relatieve aandeel in de instroom in de PABO's van 16 procent in 1998 naar iets minder dan 14 procent in 2001. Ten opzichte van 2000 lijkt er wat dit betreft wel sprake te zijn van een stabilisering<sup>2</sup>. Het aandeel mannen onder de afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs is gedaald van 15 procent in 1997 naar 11 procent in 2001.

<sup>2</sup> Dit komt vooral door de 'overdracht' van het personeel van drie academische ziekenhuizen van de sector Universiteiten naar de sector Academische Ziekenhuizen

## H1

## De staat van de onderwijsarbeidsmarkt

**Allochtoon onderwijspersoneel<sup>3</sup>**

Van de totale beroepsbevolking in Nederland is ongeveer 10 procent van allochtone afkomst. In het onderwijs is dit 3,4 procent. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat in het onderwijs veel hoogopgeleiden werkzaam zijn. Juist in deze categorie zijn allochtonen op dit moment nog sterk ondervertegenwoordigd. In het hoger onderwijs is het aandeel allochtonen het hoogst. In deze sector zijn ook relatief de meeste allochtonen werkzaam als docent. Over het algemeen hebben allochtonen echter vooral ondersteunende functies (zie tabel 1.1).

**T1.1**

Het aandeel allochtoon personeel van de werkgelegenheid naar functiecategorie en subsector in 2002 (in %)

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête 2003

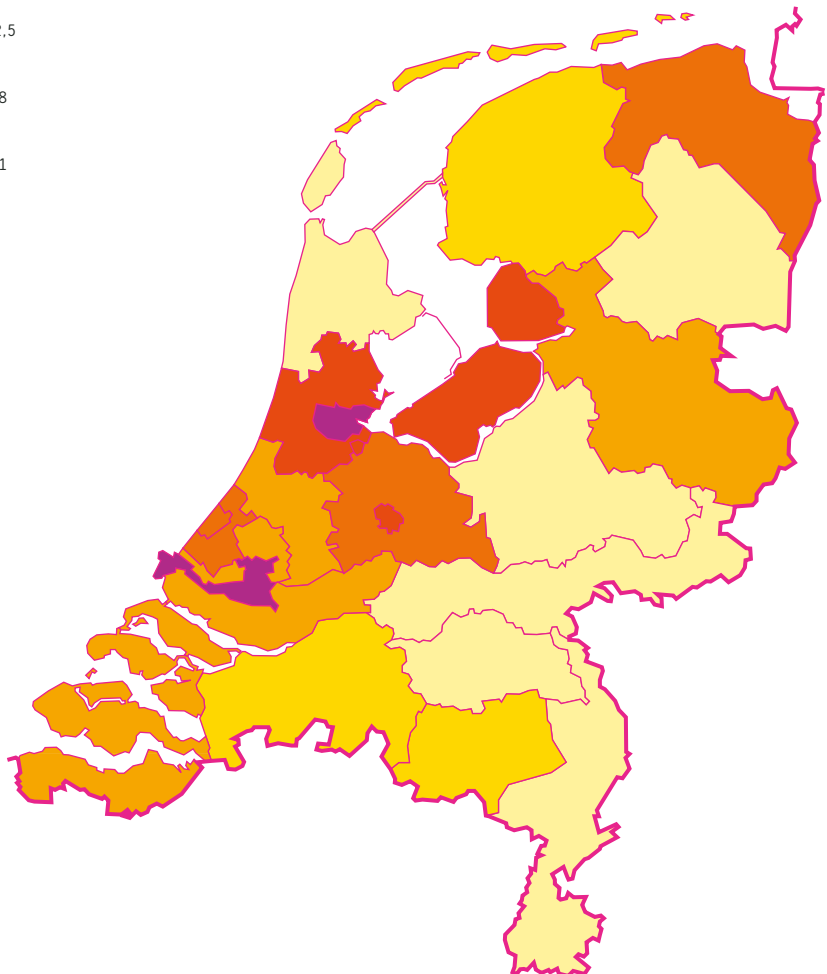
\* Hoger beroepsonderwijs en universiteiten

\*\* inclusief functiecategorie onbekend

	PO	VO	BVE	Hoger onderwijs*	Totaal
Directie	2,0	1,8	2,9	1,3	1,9
Onderwijzend personeel	2,6	3,0	2,7	4,5	3,0
Onderwijsondersteunend personeel	7,5	5,2	6,1	6,7	6,5
Organisatie- en beheerpersoneel	8,4	1,6	4,9	3,5	4,1
<b>Totaal</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>3,4</b>	<b>4,3</b>	<b>3,4 **</b>

**F1.2**

Het aandeel allochtone leraren per regio (in %)



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête 2003

## H1

## De staat van de onderwijsarbeidsmarkt

Zoals te verwachten is het aandeel allochtone leraren in het primair onderwijs vooral hoog in het westen van het land. In Amsterdam is een op de acht leraren van allochtone afkomst. Met dit cijfer steekt Amsterdam met kop en schouders uit boven andere regio's (zie figuur 1.2).

Voor een goede afspiegeling van de Nederlandse bevolking onder het onderwijspersoneel is het wenselijk dat het aandeel allochtonen in het onderwijs toeneemt. De scholen en lerarenopleidingen moeten aan dit aspect dan ook de nodige aandacht besteden. Door een project als **Full Color** te financieren - opgezet door het Sectorbestuur Onderwijs (SBO) – heeft het ministerie een impuls gegeven aan meer bewustzijn, maar ook aan concrete projecten op lerarenopleidingen en scholen. Meer allochtone leraren begint met een hogere instroom in de lerarenopleidingen. Niet-westerse allochtonen kiezen echter niet zo vaak voor de lerarenopleiding. Slechts 10 procent van de niet-westerse allochtonen koos in het studiejaar 2001–2002 voor een pedagogische opleiding en bijna de helft voor een studie in de sector Economie<sup>4</sup>. Sinds 1998 stijgt het aantal gediplomeerde allochtonen aan de lerarenopleidingen. In 2001 was 6 procent van de gediplomeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs van allochtone afkomst. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met de gediplomeerde uitstroom voor het gehele hoger beroepsonderwijs<sup>5</sup>.

### 1.3 Stromen op de onderwijsarbeidsmarkt

Het 'openen' van de onderwijsarbeidsmarkt is mede vanwege de krapte op de onderwijsarbeidsmarkt een belangrijke beleidsdoelstelling. Hebben maatregelen als zij-instroom, inkorten van de carrièrelijn, functiedifferentiatie en implementatie van integraal personeelsbeleid nu geleid tot een dynamischer onderwijsarbeidsmarkt met een grotere uitwisseling tussen de onderwijssectoren onderling en met name ook met het bedrijfsleven?

## T1.2

De gediplomeerde uitstroom van allochtonen in procenten van het totaal aantal leerlingen van de lerarenopleidingen en HBO-totaal 1998-2001

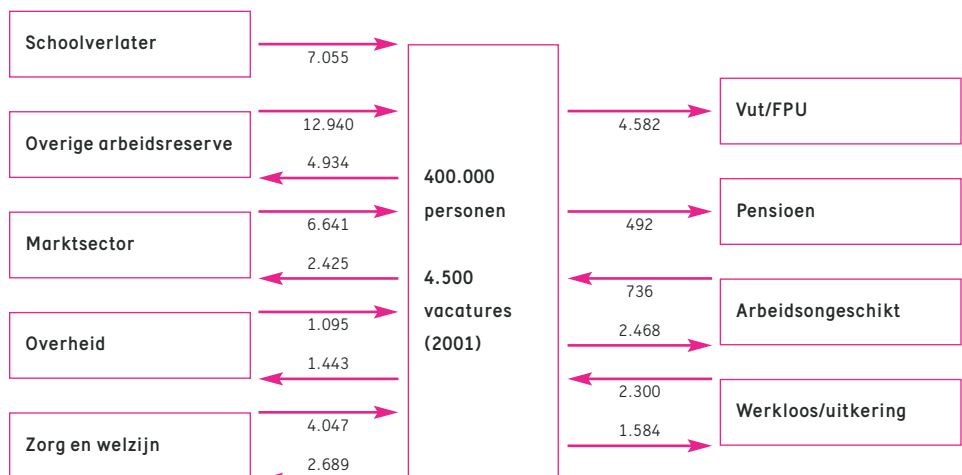
Bron: ROA, Na(ar) de lerarenopleiding; Onderwijsmonitor 2001

Opleiding	1998	1999	2000	2001
Lerarenopleiding basisonderwijs	1	3	5	6
Lerarenopleiding voortgezet onderwijs	4	8	9	8
Universitaire lerarenopleiding	1	5	7	6
<b>Hoger beroepsonderwijs totaal</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

## F1.3

De stromen op de onderwijsarbeidsmarkt in 2001

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Mobiliteitsenquête 2002



## H1

## De staat van de onderwijsarbeidsmarkt

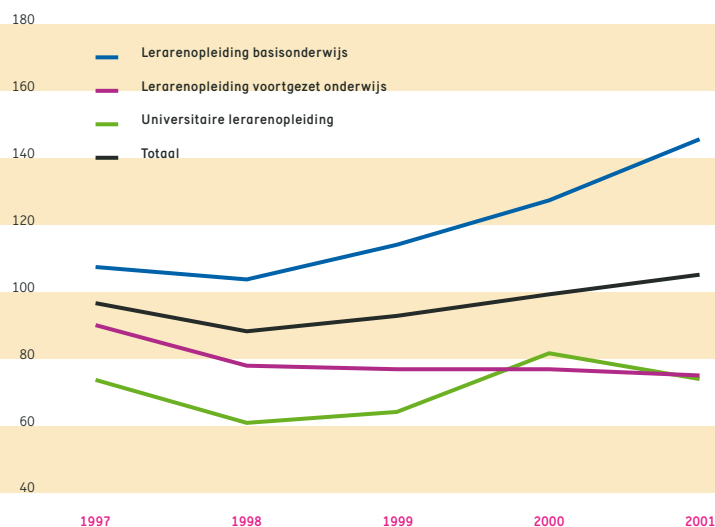
## Een open onderwijsarbeidsmarkt

Het lukt de onderwijssector steeds beter om mensen van buiten het onderwijs aan te trekken. In de loop van 2001 zijn bijna 35.000 werknemers het onderwijs ingestroomd<sup>6</sup>. Dat zijn er ongeveer 9.000 meer dan in 1999, toen 26.000 werknemers het onderwijs instroomden. Naast deze instroom neemt ook de uitstroom van personeel uit het onderwijs de laatste jaren toe. In 1999 verlieten ongeveer 15.000 werknemers het onderwijs. In 2001 waren dat er circa 21.000<sup>3</sup>. In 1999 was het saldo van de in- en uitstroom tussen het onderwijs en andere bedrijfssectoren nog bijna in evenwicht. In 2001 stroomden er 5.500 meer personeelsleden in dan uit. Het beleid om de onderwijsarbeidsmarkt open te breken lijkt daarom succesvol.

## F1.4A

De ontwikkeling van het aantal gediplomeerden van de lerarenopleidingen 1996-2001 (index: 1996 = 100)

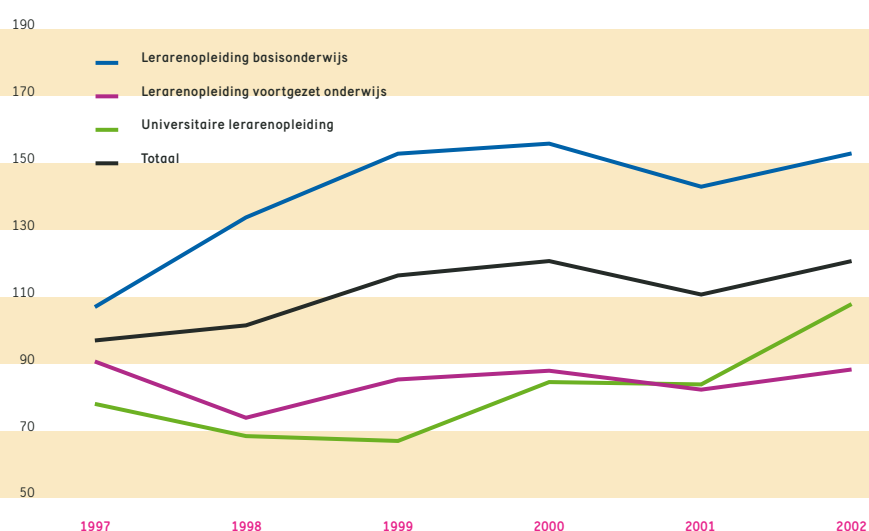
Bron: CRI-HO



## F1.4B

De instroom in de lerarenopleiding 1996-2003 (index: 1996 = 100)

Bron: CRI-HO



- 3 In deze cijfers is uitstroom in verband met overlijden niet opgenomen. Ook is geen rekening gehouden met uitstroom uit kleine banen (minder dan 12 uur), wat in de onderwijssector relatief veel voorkomt.
- 4 Waar 2001 staat betreft het gediplomeerden van het studiejaar 2001/2002. Dit in tegenstelling tot voorgaande jaren. Toen werd het jaar van afstuderen als referentiejaar genomen. Voor de universitaire lerarenopleidingen zijn het getuigschriften.



### Instroom in het onderwijs

Doordat de werkgelegenheid groeit, ontstaat in het onderwijs een steeds grotere behoefte aan nieuw personeel. Daarnaast is er sprake van een grote uitstroom van ouder personeel door de vergrijzing (onderwijs is de 'oudste' bedrijfseconomische sector), die leidt tot de zogenoemde vervangingsvraag.

Zoals gezegd lukt het de onderwijssector steeds beter om mensen van buiten het onderwijs aan te trekken. De instroom bestaat voor tweederde uit vrouwen. Was in 1999 nog 40 procent van de instroom ouder dan 35 jaar, in 2001 is dit percentage gestegen tot bijna de helft. Kijken we naar de herkomst van deze nieuwkomers, dan zien we dat zowel het aantal pas afgestudeerden als het aantal werknemers dat instroomt vanuit een andere bedrijfssector, sterk is toegenomen. De instroom vanuit de andere bedrijfssectoren is nu in omvang vergelijkbaar met de instroom vanuit de arbeidsreserve. Met name de quataire sector is een relatief grote toeleverancier van personeel geworden. Het aantal mensen dat rechtstreeks via de opleiding het onderwijs instroomt, is sinds 1999 toegenomen (van 6.500 in 1999 naar 7.000 in 2001). Omdat relatief meer mensen via andere wegen het onderwijs ingestroomd zijn, is het aandeel afgestudeerden echter gedaald van 25 procent in 1999 naar 20 procent in 2001.

Toch voorziet de instroom van pas afgestudeerden voor een niet onaanzienlijk deel in de vraag. De stijging van de instroom in de lerarenopleiding basisonderwijs eind jaren negentig begint nu vruchten af te werpen. Het aantal gediplomeerde leraren stijgt fors: van ongeveer 4.300 in 1998 naar ruim 6.000 in 2001. De daling van de instroom van (vooral) voltijdstudenten in de lerarenopleiding voortgezet onderwijs zien we nu ook terug in een daling van het aantal gediplomeerden; van 2.750 in 1998 naar 2.150 in 2001. Deze daling is echter voor een groot deel weer goedge maakt doordat het aantal studenten dat de opleiding in deeltijd afgerond heeft, gestegen is. Het nettoresultaat is dus slechts licht gedaald. Na een inzinking in 2001 is de instroom bij de lerarenopleidingen in 2002 weer gestegen. Vergeleken met dezelfde periode vorig jaar (week 32) laten de aanmeldingscijfers voor het studiejaar 2003-2004 een stijging zien van 20 procent.

De lerarenopleiding blijft daarom een belangrijke bron voor nieuwe leerkrachten. Leraren in opleiding (lio's) vormen daarvan een belangrijke groep. Zij staan al tijdens het laatste deel van hun opleiding voor de klas. In het primair onderwijs waren op 1 januari 2003 ruim 1.100 lio's werkzaam in het onderwijs; in het voortgezet onderwijs bijna 450. Voor beide sectoren is het aantal lio's verdubbeld ten opzichte van het voorgaande jaar<sup>7</sup>.

### Uitstroom uit het onderwijs

In 2001 hebben circa 21.000<sup>5</sup> werknemers het onderwijs verlaten. Zoals gezegd neemt de uitstroom uit het onderwijs toe. De groeiende uitstroom komt deels doordat steeds meer ouderen het arbeidsproces verlaten via FPU/VUT en pensioen. In 2001 zijn er bijna 4.600 mensen definitief uitgestroomd richting FPU/VUT. Dat waren er ongeveer 1.400 meer dan in 1999. Omdat de totale uitstroom gestegen is, blijft het aandeel uitstromers richting FPU/VUT wel gelijk (ruim 19 procent). Het zijn vooral mannen die het onderwijs definitief verlaten. Van de mannelijke uitstromers ging een op de drie met (pre)pensioen. Van de vrouwelijke uitstromers is dat een op de zeven. Daarnaast is mede vanwege de vergrijzing ook het aantal werknemers dat uitstroomt door arbeidsongeschiktheid toegenomen. Het aantal werknemers dat in een andere sector gaat werken, is eveneens toegenomen. Het aandeel werknemers dat (tijdelijk) stopt met werken om bijvoorbeeld zorgtaken te vervullen, neemt af (van 11,1 procent in 1999 naar 9,5 procent in 2001). Ook regelingen als het (on)betaald ouderschapsverlof en de verbeteringen in de kinderopvang hebben hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. In 2001 stroomden er meer mensen vanuit de werkloosheid (2.300) richting onderwijs dan omgekeerd (1.600).

<sup>5</sup> In deze cijfers is uitstroom in verband met overlijden niet opgenomen. Ook is geen rekening gehouden met uitstroom uit kleine banen (minder dan 12 uur), wat in de onderwijssector relatief vaker voorkomt.

### In- en uitstroom: het sectorale beeld

Gezien de werkgelegenheidsontwikkeling is het niet verwonderlijk dat de instroom in het primair onderwijs het meest is gegroeid. In deze sector zijn in 2001 bijna 6.000 mensen meer ingestroomd dan in 1999: een stijging van ruim 60 procent. In het voortgezet onderwijs en in iets mindere mate in het hoger beroepsonderwijs zijn er ook duidelijk meer mensen ingestroomd: respectievelijk 51 en 45 procent.

Het primair onderwijs leunt voor zijn instroom nog steeds voor een belangrijk deel (ruim 50 procent) op traditionele groepen als schoolverlaters en overige arbeidsreserve (waaronder herintreders). Er stromen echter ook steeds meer mensen vanuit andere sectoren het primair onderwijs in, vooral vanuit de quataire sector en de marktsector.

In het voortgezet onderwijs vormen schoolverlaters een steeds kleiner aandeel van de instroom. Deze sector moet het vooral hebben van mensen die vanuit andere sectoren komen. Daarmee volgt het voortgezet onderwijs het middelbaar en hoger onderwijs, waar de arbeidsmarkt al langer een open karakter heeft. Vaak zijn het herintreders die nu kans zien om terug te keren naar het onderwijs. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of het grote aantal on(der)bevoegden in het voortgezet onderwijs (zie hoofdstuk 4) een relatie heeft met het steeds grotere beroep dat de sector doet op personeel uit de marktsector. In toenemende mate leveren tot slot ook zij-instromers een belangrijke bijdrage aan de aanpak van het lerarentekort in het primair en voortgezet onderwijs.

Een aantal jaren geleden was er nog weinig mobiliteit tussen de verschillende onderwijssectoren. Opvallend is dat in 2001 in zowel het voortgezet onderwijs als de bve-sector de instroom vanuit andere onderwijssectoren flink is gestegen. Ook in dat opzicht is er dus sprake van een opener onderwijsarbeidsmarkt. In het primair en voortgezet onderwijs is vooral de instroom vanuit de werkloosheid flink teruggelopen. Dat is ook niet zo verwonderlijk: de werkloosheid is in deze sectoren laag (zie ook hoofdstuk 5).

Van de uitstromers in het voortgezet onderwijs ging maar liefst een op de drie met (pre)pensioen. In het primair onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs was dit aantal (vooralsnog) aanmerkelijk lager (een op de zes) en in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs bijna een kwart. Relatief gezien is het onderwijs steeds beter in staat om werknemers te behouden. De uitstroom van werknemers naar de markt is ten opzichte van de totale uitstroom in alle sectoren gedaald. Als mensen overstappen, gaan zij vooral naar de overheid of naar de quataire sector.

### De zij-instroom

Het beleid is gericht op een open onderwijsarbeidsmarkt. In dat licht verdient een specifieke groep instromers extra aandacht: de zij-instromers. Op 1 januari 2003 werkten in het primair en voortgezet onderwijs ongeveer 1.500 zij-instromers<sup>8</sup>. Daarnaast hebben in 2002 ongeveer 400 zij-instromers inmiddels hun bevoegdheid gehaald. Een eenvoudige rekensom leert dat de bijna 2000 zij-instromers het onderwijs voor ongeveer 40 duizend leerlingen verzorgen. Zonder deze zij-instromers zouden veel lessen zijn uitgevallen of zou de werkdruk onder het onderwijspersoneel zijn verhoogd. In 2002 hebben ongeveer 150 zij-instromers hun dienstverband voortijdig beëindigd, omdat zij gestopt zijn met werken of omdat zij naar een andere school zijn gegaan.

De meerderheid van de directeurs en begeleiders vinden zij-instromers een verrijking voor hun school. Zij-instromers zorgen voor een frisse wind en komen vanuit een andere cultuur en ervaring de school in. Bovendien zijn ze doorgaans zeer gemotiveerde medewerkers met een hoge inzet<sup>9</sup>.

## H1

## De staat van de onderwijsarbeidsmarkt

**Interimwet zij-instroom**

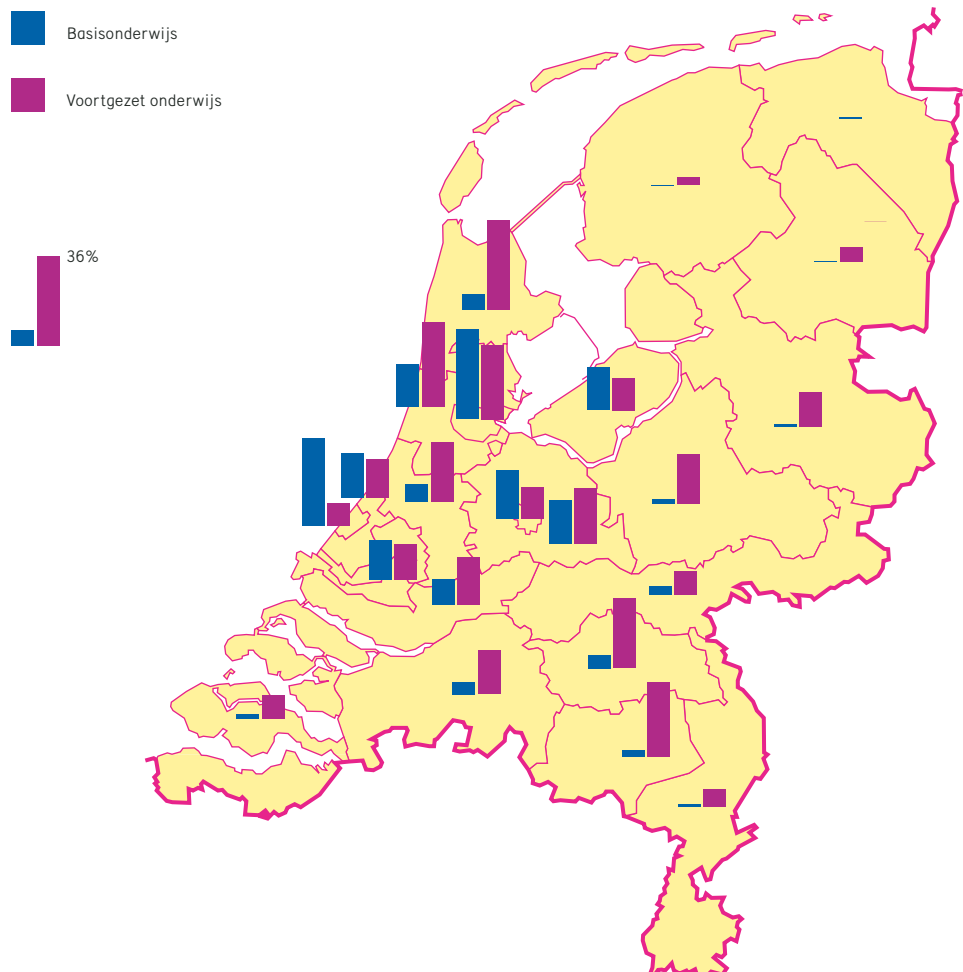
In augustus 2000 is de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs in werking getreden. Daarmee is het mogelijk geworden om leraar te worden zonder de reguliere lerarenopleiding te hebben gevolgd. Noodzakelijk is wel een getuigschrift van een HBO of universiteit in een richting die relevant is voor het vak dat de leraar in spe wil geven. Ook moet hij/zij relevante maatschappelijke ervaring of beroepservaring hebben. Als kandidaten voldoen aan de voorwaarden, kunnen ze deelnemen aan een assessment. Hierin wordt vastgesteld of ze over voldoende competenties beschikken om direct als leraar te starten. Uit dit assessment komt een advies voort voor verdere scholing en begeleiding van maximaal twee jaar. Vervolgens maken school, lerarenopleiding en zij-instromer samen nadere afspraken over dit scholings- en begeleidingstraject.

## T1.3

Peildatum	Aantal geschiktheid-	Scholing	Voortijdig	Werkzaam
	verklaringen	afgerond	gestopt	gestopt
	Vanaf start tot ultimo 2002	2002	2002	1 januari 2003
Primair onderwijs	1.400	260	100	1.000
Voortgezet onderwijs	550	140	50	500
<b>Totaal</b>	<b>1.950</b>	<b>400</b>	<b>150</b>	<b>1.500</b>

## F1.5

Percentage scholen in primair en voortgezet onderwijs met gesubsidieerde zij-instromers naar regio



Bron: Centrale financiën instellingen (Cfi)

Uit figuur 1.5 blijkt dat in het primair onderwijs scholen met zij-instromers vooral te vinden zijn in het westen van het land. In het voortgezet onderwijs zijn scholen met zij-instromers meer verspreid over het land. In het noorden van Nederland heeft echter nog bijna geen enkele school (gesubsidieerde) zij-instromers.

Als mensen een baan in het onderwijs zoeken, maken ze nauwelijks gebruik van bemiddelingsbureaus. In het primair onderwijs vinden zij-instromers vooral een baan door open sollicitaties; in het voortgezet onderwijs daarnaast ook door advertenties in dag- en weekbladen.

#### Achtergrondgegevens zij-instromers

In het primair onderwijs werken vooral vrouwen (80 procent) als zij-instromer. In het voortgezet onderwijs is de meerderheid man (ongeveer 60 procent). Veel zij-instromers in het voortgezet onderwijs hebben een technische achtergrond; dit geldt met name voor de zij-instromers met een HBO-opleiding. Een deel van de zij-instromers heeft het scholingstraject al afgerond en is dus zij-instromer af. De gemiddelde opleidingsduur ligt in beide sectoren ver onder de grens van 24 maanden waarbinnen het opleidingstraject afgerond moet zijn. Overigens wordt het scholingstraject door vrijwel alle zij-instromers als zwaar tot zeer zwaar ervaren. De meeste zij-instromers verdienen evenveel of minder dan in hun vorige baan. Meer achtergrondgegevens over zij-instromers vindt u in bijlage 2.

### 1.4 De wervingspositie van het onderwijs

In deze paragraaf wordt nader geanalyseerd hoe het aantal vacatures in de onderwijssectoren zich ontwikkeld heeft. Zo kijken we naar het aantal vacatures als percentage van de werkgelegenheid, het aantal kandidaten per vacature en verschillen op de onderwijsarbeidsmarkt naar regio en schooltype. Voordat we in zullen gaan op de wervingspositie van het onderwijs, staan we eerst stil bij de economische context.

#### Nederland heeft het economisch tij tegen

Eind jaren negentig stond de economische groei in Nederland in de Europese top. Inmiddels is die situatie radicaal veranderd. In 2002 was de economische groei met slechts 0,2 procent een van de laagste in de Europese Unie (EU)<sup>10</sup>. Doordat de economische en budgettaire situatie verder verslechterde, zag het tweede kabinet-Balkenende zich genoodzaakt om – boven op de voorgenomen maatregelen uit het vorige kabinet - een omvangrijk pakket aan aanvullende bezuinigingen te realiseren.

In totaal bevat het Hoofdlijnenakkoord ruim € 13 miljard aan ombuigingen. Ook pleit het kabinet voor meerjarige loonmatiging en geeft daarbij zelf het voorbeeld. Zo wordt de arbeidsvoorwaardenruimte van overheids personeel gekort met 1 procent per jaar en de koppeling van uitkeringen vermindert. Deze maatregelen leveren een bezuiniging op van € 5,6 miljard. Er is echter ook ruimte gemaakt voor extra intensivering. Er is voor € 3,4 miljard aan intensiveringsruimte, waarbij de nadruk ligt op onderwijs en onderzoek (€ 700 miljoen), zorg (€ 1 miljard), mobiliteit (€ 530 miljoen) en veiligheid (€ 550 miljoen).

De Nederlandse onderwijsuitgaven zijn in de periode 1995-2000 sneller gegroeid dan in de meeste omringende landen en ook sneller dan het gemiddelde van de EU. De totale uitgaven aan onderwijsinstellingen zijn in Nederland met 17 procent gestegen (in het primair en secundair onderwijs zelf met 20 procent). Nu, met de economische teruggang, blijft het kabinet in onderwijs investeren. Dat zal de positie van het Nederlandse onderwijs verder versterken, uitgedrukt in uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product (bbp) ten opzichte van de ons omringende landen en het EU-gemiddelde.

## H1

## De staat van de onderwijsarbeidsmarkt

**Omslag op de Nederlandse arbeidsmarkt**

Het aantal werklozen in Nederland neemt snel toe volgens cijfers van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In een jaar tijd is volgens het CWI het aantal werkzoekenden met ruim 100.000 toegenomen (van 482 naar 587 duizend). De stijgende werkloosheid treft vooral de lager en middelbaar opgeleiden. Ook onder hoger opgeleiden neemt de werkloosheid echter toe (zie tabel 1.4 en figuur 1.6). In 2002 is het aantal hoger opgeleide werkzoekenden met bijna 30 procent toegenomen, van 74 naar 95 duizend, op een hoger opgeleide beroepsbevolking van ongeveer 2 miljoen. Het percentage werkzoekenden bij deze groep is met bijna 5 procent echter nog altijd relatief klein. Ter vergelijking: de verhouding werkzoekenden-werkenden ligt bij lager opgeleiden op 14 procent. Begin 2003 waren er nog 60 vacatures op 100 werklozen; dit was vergelijkbaar met de situatie van begin 1999<sup>11</sup>.

Ondanks het feit dat het werkloosheidspercentage voor hoger opgeleiden in korte tijd is gestegen, blijft de arbeidsmarkt voor hen nog steeds gunstig. Jonge hoger opgeleiden vinden nog steeds tamelijk snel een baan. In tegenstelling tot de beloning is de tijd die het kost om een baan te vinden voor deze groep nog niet verslechterd<sup>12</sup>. Ook uit de WO-monitor 2000-2001<sup>13</sup> blijkt dat er nog steeds grote behoefte is aan hoogopgeleide academici en onderzoekers. Slechts 2 procent heeft langer dan 6 maanden nodig om aan een passende baan te komen. Het onderwijs heeft zeer veel hoger opgeleiden in dienst (een leraar heeft bijvoorbeeld ten minste een HBO-opleiding afgerond). Het onderwijs beweegt zich daardoor sterk op dit segment van de arbeidsmarkt.

**Vacatures**

Leraren vertrekken niet meer zo vaak naar een andere school als een paar jaar geleden. De laatste jaren ontstonden in het onderwijs vooral veel vacatures vanwege de mobiliteit van leraren. Omdat mensen nu minder snel van baan wisselen, ontstaan er ook minder vacatures. In het schooljaar 2002-2003 ontstonden in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de

## T1.4

De (niet werkende) werkzoekenden naar opleidingsgraad in 2002-2003

Bron: CWI 2003

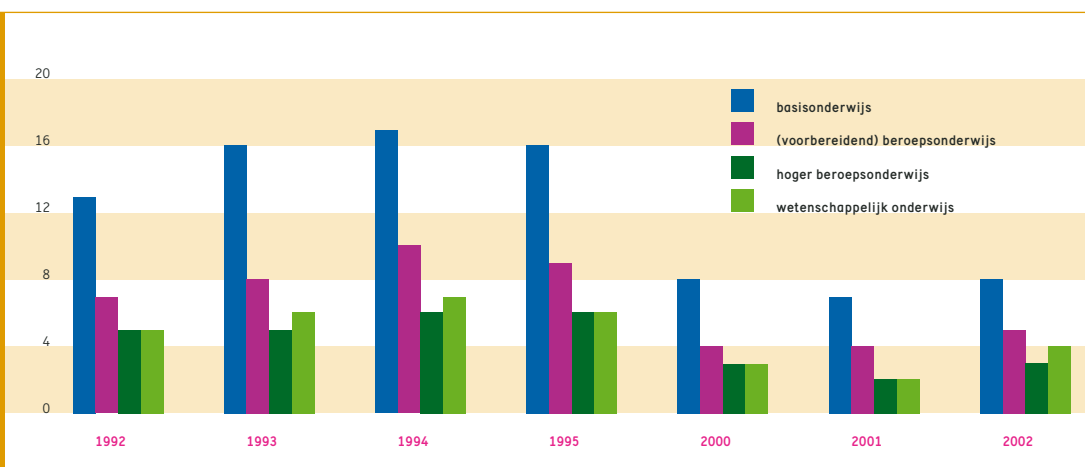
\*in duizendtallen

	Juni 2002*	Juni 2003*	Procentuele mutatie	Aandeel werkzoekenden in de werkzame beroepsbevolking
Lager opgeleiden	280,4	312,2	11,34	14
Middelbaar opgeleiden	127,6	179,9	40,99	6
Hoog opgeleid	74,1	95,0	28,21	5
<b>Totaal</b>	<b>482,1</b>	<b>587,1</b>	<b>21,78</b>	<b>8</b>

## F1.6

Het werkloosheidspercentage naar onderwijsniveau (1992-2002) (in %)

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek



volwasseneneducatie ruim 22 duizend vacatures. In het schooljaar 2001-2002 waren dit er nog bijna 30 duizend. Een daling van 23 procent<sup>14</sup>.

### Arbeidsmarktperspectieven afgestudeerden

De mate waarin scholen pas afgestudeerden aanstellen op hun vacatures verschilt per sector. In het primair onderwijs werd in het derde kwartaal 2002 een op de vier vacatures door een pas afgestudeerde leerkracht ingevuld, in het voortgezet onderwijs ongeveer 10 procent en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 6 procent. In deze laatste sector is het aandeel 'mensen afkomstig uit de beroepspraktijk' met ongeveer 25 procent een veel belangrijker bron<sup>15</sup>. De kans om snel een baan in het onderwijs te vinden is niet voor alle afgestudeerden van de lerarenopleiding even groot. De vacatureproblematiek, en daarmee ook de kansen van afgestudeerden op de arbeidsmarkt, verschillen per regio en - in het voortgezet onderwijs - per vak. De studie Leraar wis- en natuurkunde biedt van alle HBO-opleidingen de beste arbeidsmarktperspectieven. Ook de leraar basisonderwijs staat in de top-4. De arbeidsmarktperspectieven voor de leraar aardrijkskunde en de leraar geschiedenis zijn veel minder rooskleurig. Zij hebben een zoekduur die gemiddeld respectievelijk 22 en 62 procent hoger ligt dan de gemiddelde zoekduur van een HBO'er<sup>16</sup>.

Ondanks de verminderde mobiliteit ontstaan in het onderwijs de meeste vacatures nog steeds doordat een leraar vrijwillig naar een andere school vertrekt. Door deze baan-baanmobiliteit ontstond in het derde kwartaal van 2002 ongeveer 36 procent van de vacatures. In de vier grote steden ligt dit percentage met ruim 50 procent veel hoger. Omdat vooral de vier grote steden te kampen hebben met openstaande vacatures, zijn daar nog genoeg mogelijkheden voor leraren om van baan te veranderen. Vacatures ontstaan minder vaak doordat leraren vertrekken om in een andere (markt)sector te gaan werken. Opvallend is dat in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie vooral de groei van de formatie de

## T1.5

Openstaande vacatures (in voltijdbanen) en onvervulde vacature-intensiteit

\* Dit betreft het gemiddelde aantal openstaande vacatures (in voltijdbanen) in het desbetreffende schooljaar  
Bron: Regioplan, Arbeidsmarktbarometers primair onderwijs, voortgezet onderwijs en de BVE-sector 2002-2003; vacatures in het 3<sup>e</sup> kwartaal 2002 en Regioplan, Arbeidsmarktbarometers primair onderwijs, voortgezet onderwijs en de BVEbve-sector 2002-2003 (eindrapport over het schooljaar 2002-2003 (nog te verschijnen)

	Schooljaar 2001/'02		Schooljaar 2002/'03	
	Aantal*	Intensiteit	Aantal*	Intensiteit
<b>Primair onderwijs</b>				
Directie	253	2,2 %	317	2,7 %
Leraren	1.306	1,3 %	1.029	1,1 %
Onderwijsondersteunend personeel	388	2,4 %	242	1,4 %
<b>Totaal</b>	<b>1.947</b>		<b>1.588</b>	
<b>Voortgezet onderwijs</b>				
Directie	59	1,6 %	45	1,2 %
Leraren	500	1,0 %	367	0,6 %
Onderwijsondersteunend personeel	125	1,2 %	91	0,6 %
<b>Totaal</b>	<b>684</b>		<b>503</b>	
<b>Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie</b>				
Directie	17	1,7 %	22	2,1 %
Leraren	106	0,4 %	187	0,7 %
Onderwijsondersteunend personeel	137	1,2 %	124	0,9 %
<b>Totaal</b>	<b>260</b>		<b>333</b>	
<b>Totaal PO, VO en BVE</b>	<b>2.891</b>		<b>2.424</b>	

7 Onvervulde vacature-intensiteit: het aantal onvervulde vacatures (in voltijdbanen) als percentage van de werkgelegenheid (in voltijdbanen)

## H1

## De staat van de onderwijsarbeidsmarkt

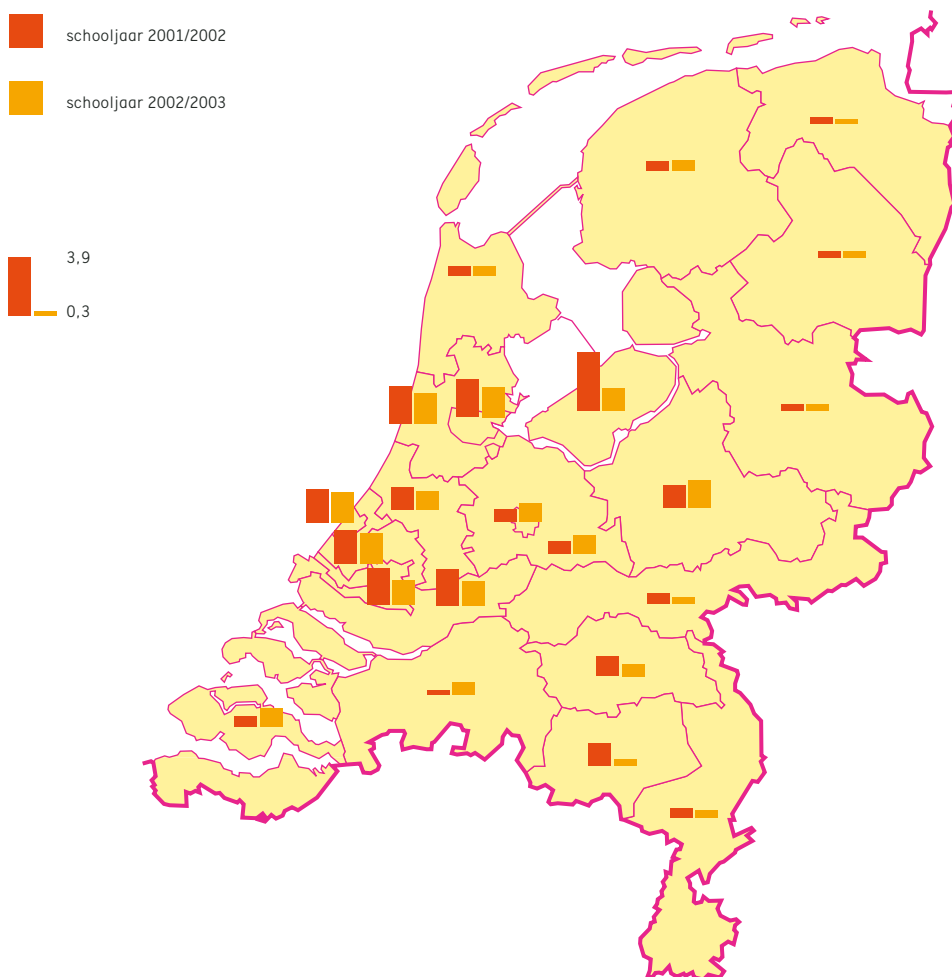
belangrijkste oorzaak is voor het feit dat er vacatures ontstaan (bijna 50 procent). Deze formatie groeit doordat het leerlingenaantal toeneemt en functiedifferentiatie bijvoorbeeld verder ingevoerd wordt. Het onderwijs, met uitzondering van het hoger onderwijs, is een van de weinige sectoren waarbij het aantal openstaande vacatures slechts licht daalt. Het totaal aantal openstaande vacatures daalde van bijna 2.900 voltijdbanen in het schooljaar 2001–2002 naar ruim 2.400 voltijdbanen in het schooljaar 2002–2003 (zie tabel 1.5). Vanwege de economische neergang is dit waarschijnlijk een tijdelijke daling. De voorspellingen voor de aankomende jaren blijven zorgelijk, omdat er de komende jaren veel nieuwe leraren nodig zijn, onder andere door de vergrijzing. In het primair onderwijs moeten in 2006 naar verwachting nog 2.100 voltijdbanen nader ingevuld worden; in het voortgezet onderwijs 6.000<sup>17</sup>. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zijn in de periode 2003-2006 ongeveer 8 duizend fulltimers nodig. Afgestudeerden van de lerarenopleidingen vullen hiervan bijna 20 procent in. De rest moet komen uit het bedrijfsleven of andere sectoren.

### Primair onderwijs: vacatureproblematiek sterk regionaal bepaald

Het aantal openstaande vacatures in het primair onderwijs is in het afgelopen schooljaar in veel regio's gedaald. Vooral de forse daling in Flevoland is opvallend. Het intensieve arbeidsmarktbeleid dat in deze provincie is gevoerd (in het bijzonder in Almere) heeft succes gehad (zie figuur 1.7). Hoewel de vacatureproblematiek in het westen van het land iets is gedaald, blijft deze wel op een hoog peil. Verder valt op dat in zowel Utrecht, het noordoosten en zuidwesten van Nederland het aantal openstaande vacatures op hetzelfde peil is gebleven of licht is gestegen.

## F1.7

onvervulde vacature-intensiteit voor leraren in het primair onderwijs naar regio



Zoals ook de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS) concludeert, blijft vooral het vooral problematisch vacatures voor directiepersoneel in het primair onderwijs te vervullen<sup>18</sup>. De onvervulde vacature-intensiteit voor schoolleiders ligt met ongeveer 3 procent<sup>19</sup> (deels ver) boven de gemiddelde vacature-intensiteit van de markt.

Als scholen in het primair onderwijs niet in staat zijn om (op korte termijn) alle vacatures te vervullen, kunnen zij besluiten om een gedeelte van hun formatie (maximaal 10 procent) te verzilveren. Als ze dat doen, moeten ze het geld wel besteden aan personeel, bijvoorbeeld in de vorm van extra toelagen. In 2002 hebben scholen iets meer dan 1 procent van de totale toegekende formatie verzilverd<sup>20</sup>.

### Voortgezet onderwijs: verschillen per vak en schooltype

Hoewel ook in het voortgezet onderwijs het aantal openstaande vacatures in de vier grote steden groter is dan in de overige regio's, speelt de regionale component hier een minder belangrijke rol dan in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs is namelijk vooral een verschil te zien tussen vakken en schooltype. Bij sommige vakken zijn vacatures eenvoudiger te vervullen dan bij andere. In het derde kwartaal van 2002 was het percentage onvervulde<sup>8</sup> uren het hoogst bij groepsleerkrachten van het praktijkonderwijs (38 procent). Ook de technische vakken kenden een hoog percentage onvervulde uren (30 procent), evenals de exacte vakken (19 procent) en de talen (12 procent).

Leraren in het voortgezet onderwijs vinden het blijkbaar aantrekkelijker om op een havo/vwo-school les te geven dan op vmbo-scholen of praktijkscholen. Havo/vwo-scholen kampen immers met minder openstaande vacatures dan vmbo-scholen of scholen voor het praktijkonderwijs (zie figuur 1.8)<sup>21</sup>.

### Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

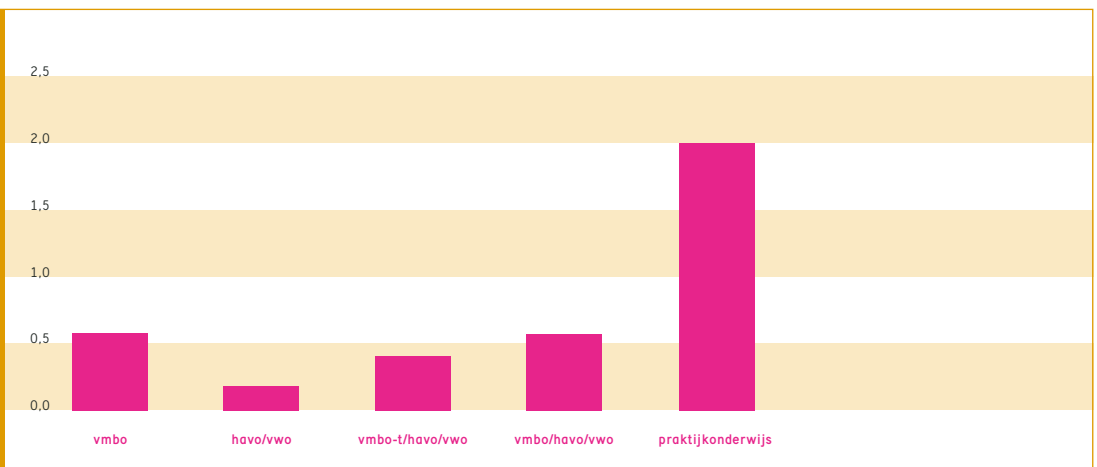
In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is het aantal openstaande vacatures voor leraren het afgelopen jaar flink gestegen. Stonden in het schooljaar 2001-2002 gemiddeld ruim honderd vacatures voor docenten open, in het afgelopen schooljaar is dit gestegen naar bijna 200<sup>22</sup>. In deze sector kenden de algemeen vormende vakgebieden in het derde kwartaal van 2002 het hoogste percentage openstaande vacatures (37 procent). Van de technische vakken bleef ongeveer 25 procent van de vacatures onvervuld<sup>23</sup>.

### Hoger onderwijs

Het aantal openstaande vacatures in het funderend onderwijs blijft op een hoog peil. In het hoger onderwijs is dat aantal in de laatste twee jaar daarentegen gedaald. Het hoger onderwijs volgt daarmee

## F1.8

Onvervulde vacature-intensiteit naar schooltype schooljaar 2002-2003



<sup>8</sup> Onvervulde uren: uren die noch door externe werving of werving binnen het eigen bevoegd gezag, noch door uitbreiding van uren of het schuiven met uren zijn vervuld. Uren waarvoor noodoplossingen zijn toegepast worden wel als onvervuld beschouwd.



de dalende trend van de marktsector. Waren er in 2000 in het hoger onderwijs nog ongeveer 1.500 onvervulde vacatures, in 2002 is dit aantal gedaald naar 900 (zie figuur 1.9).

### Aanbod kandidaten

Scholen in het primair onderwijs waren vorig jaar beperkt in hun kandidaatskeuze bij een vacature. Het gemiddelde aantal kandidaten dat zich meldde voor een vacature voor leraar halveerde: van 6,4 in 2001 naar 3,7 in 2002. In het voortgezet onderwijs steeg het gemiddelde aantal kandidaten voor een vacature licht (van 3,4 in 2001 naar 4,4 in 2002) en in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie verdubbelde het aantal kandidaten naar 3,4. Opvallend is dat in het voortgezet onderwijs 'kleinere' banen minder kandidaten opleveren.

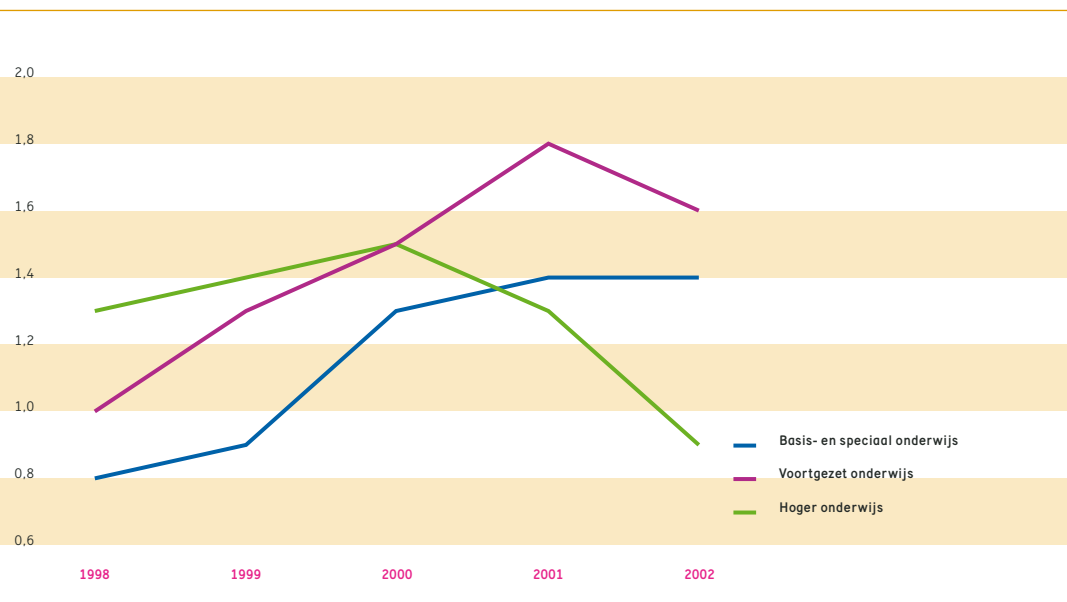
Bij directiefuncties verschilt het aantal kandidaten enorm. Zoals ook al blijkt uit de vele openstaande vacatures, ambiëren niet veel mensen een directiefunctie in het primair onderwijs. Op een dergelijke vacature meldden zich in 2002 gemiddeld slechts 2,3 kandidaten. Toen lag het gemiddelde aantal kandidaten nog op 3,3. Directiefuncties in het voortgezet onderwijs zijn veel meer gewild. Daar melden zich gemiddeld ongeveer 10 kandidaten voor een vacature<sup>24</sup>.

### Noodoplossingen

Als scholen vacatures niet kunnen opvullen, moeten zij vaak noodoplossingen zoeken om de afwezigheid van een leerkracht op te vangen. In het primair onderwijs zijn de noodoplossingen vaak: de aanstelling van een collega tijdelijk (ongewenst) uitbreiden, directiepersoneel inzetten en de ADV opschorten. Scholen doen er alles aan om te voorkomen dat kinderen naar huis moeten worden gestuurd. Dit gebeurt in het primair onderwijs dan ook slechts incidenteel (2,8 procent van de genoemde noodoplossingen). Het voortgezet onderwijs laat als noodoplossing lessen veel vaker uitvallen. Bij ongeveer een derde van de onvervulde uren was er, al dan niet gedeeltelijk, sprake van lesuitval waarbij leerlingen vrij kregen. In 30 procent van de gevallen werden de uren van zitend personeel tijdelijk uitgebreid, als noodoplossing. Ook de kaasschaafmethode – alle klassen iets minder uren les – is een veel genoemde noodoplossing.

## F1.9

Vacatures onderwijssectoren<sup>1</sup>  
(x 1000)



Bron: CBS

### 1.5 Vooruitblik

In het primair en voortgezet onderwijs zijn de komende jaren 52.000 voltijdbanen voor onderwijsgevend personeel te vervullen (zie de arbeidsmarktbalans in tabel 1.6). Het gaat daarbij om structurele vacatures; vacatures ontstaan door baan-baanmobiliteit binnen de sector zijn hierin niet meegenomen. Naast een kleine toename van de werkgelegenheid komt deze grote vraag naar nieuwe leerkrachten voornamelijk voort uit de toenemende uitstroom van leraren naar (pre)pensioen en deels ook naar werkgevers in andere sectoren.

In het eerste kwartaal van 2003 zijn honderd scholen in het voortgezet onderwijs benaderd met de vraag hoe zij nu en in de toekomst denken om te gaan met de vacatureproblematiek. Veel directieleden verwachten vooral over een jaar of drie grote problemen, als veel leraren zullen uitstromen. Diverse schoolleiders bereiden zich al voor op deze situatie. Zij proberen zich in positieve zin te onderscheiden van andere scholen en werken actief aan netwerken met bedrijfsleven en lerarenopleidingen. Ook zoeken scholen regionale samenwerking, zodat zij docenten een volledige baan kunnen aanbieden. Daarnaast maken scholen in toenemende mate gebruik van functiedifferentiatie om personeel efficiënter in te zetten. Ze denken daarbij ook aan een andere, efficiëntere onderwijsorganisatie, bijvoorbeeld door de lessentabel of het lesrooster te wijzigen, door teamgericht te werken of door de groepsgrootte te differentiëren.

Pas afgestudeerde leraren zullen de komende vier jaar ongeveer vier van de tien te vervullen voltijdbanen invullen. Dat aandeel ligt in het primair onderwijs aanmerkelijk hoger dan in het voortgezet onderwijs, waar zij slechts twee van de tien openstaande voltijdbanen zullen invullen. Door de goede arbeidsmarktperspectieven in het onderwijs enerzijds en de beduidend slechtere

## T1.6

De arbeidsmarktbalans  
onderwijzend personeel in  
primair en voortgezet onderwijs  
2003/2004–2006/2007

\* De effecten van de loonmaatregelen in het kader van de commissie van Rijn zijn in de vorige balans (Begroting 2003) op basis van berekeningen van het CPB op 1.500 voltijdbanen geschat. Deze zijn nu in het licht van de loonmatiging en de koppeling op afstand van de markt op nul gesteld.

<b>Benodigd onderwijsgevend personeel</b>		<b>52.000</b>
<b>'Autonome' ontwikkelingen + doorwerking reeds ingezet beleid</b>		
Reguliere Instroom vanuit lerarenopleiding	20.500	
'Conjuncturele' toename instroom opleidingen	900	
Herintrede	2.000	
instroom vanuit de markt	6.400	
Ontwikkeling doorstroom en verlenging baanomvang	6.000	
Functiedifferentiatie + terugdringing uitstroom + beloning	1.200	
<b>Intensiveringen Balkenende I</b>		
Zij-instroom/(opscholing e.d.)	2.400	
Functiedifferentiatie + beloningsdifferentiatie (o.a. dir. PO)	2.200	
Subtotaal		<b>41.600</b>
	<b>Potentieel tekort</b>	<b>10.400</b>
<b>Intensiveringen Balkenende II</b>		
Verbetering rendement opleidingen	1.400	
Zij-instroom	2.500	
Functiedifferentiatie; inzet lio's en beloningsdifferentiatie (VMBO)	1.800	
Loonontwikkeling*	0	
Terugdringing uitstroom (onder meer inactiviteit/arbeidsongeschiktheid)	2.500	
<b>Totaal</b>		<b>8.200</b>
	<b>Nog in te vullen</b>	<b>2.200</b>

werkgelegenheidssituatie in veel andere bedrijfstakken anderzijds, zijn er meer studenten de lerarenopleidingen ingestroomd. Dit leidt tot een 'autonome, conjuncturele' stijging van de instroom in de lerarenopleidingen. In de komende vier jaar kunnen daardoor nog eens ruwweg 900 voltijdbanen via dit kanaal worden ingevuld. Als de huidige patronen worden doorgetrokken om de gemiddelde omvang van de aanstellingen uit te breiden, kan zittend personeel nog eens 6.500 voltijdbanen invullen. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat er in regio's met een zeer hoge gemiddelde aanstellingsomvang nauwelijks ruimte is voor verdere stijging. In regio's met een lagere gemiddelde aanstellingsomvang is de groei van de vraag vaker op te vangen door de inzet van het personeel te intensiveren.

Uit de personeelsramingen voor primair en voortgezet onderwijs en uit de personeelsenquête blijkt dat de structurele instroom vanuit de markt en de stille reserve (netto) op ongeveer 8.500 voltijders ligt. Door het reeds onder het kabinet-Balkenende I ingezette beleid zullen naar verwachting nog eens 2.400 zij-instromers vanuit de markt hun weg naar het onderwijs vinden. Verder worden circa 3.400 voltijdbanen opgevuld via verbeterde in- en doorstroom door beloningsdifferentiatie<sup>10</sup> en via functiedifferentiatie (onderwijsassistenten en leraarondersteuners inzetten). Dan nog resteert een tekort van 10.400 voltijdbanen in 2007 (ongeveer 6 procent van de totale werkgelegenheid). Ondanks de sombere toekomstverwachtingen verwacht toch nog een kwart van de schoolleiders dat het tekort op de arbeidsmarkt niet zo'n vaart zal lopen en dat de economische recessie het tij op tijd zal keren<sup>25</sup>. Een economische recessie kan inderdaad een antwoord vormen op de olopemde vraag, maar het structurele karakter van de olopemde vraag naar onderwijzend personeel mag niet worden onderschat. De piek in de vraag ligt weliswaar rond 2008, maar de vraag naar leerkrachten en managers in het primair en voortgezet onderwijs zal ook in de jaren daarna op het huidige hoge niveau blijven liggen (12.060 voltijdbanen in 2003 tegenover 12.800 in 2011). Er is meer nodig dan een (tijdelijke) terugval in de economie om de personeelsvoorziening in het onderwijs structureel op orde te krijgen.

Om het aantal te vervullen vacatures daadwerkelijk terug te brengen, is aanvullend beleid noodzakelijk. De mogelijke effecten van de beleidsintensivering zijn als volgt doorgerekend. Door het rendement en de structuur van het opleidingsstelsel te verbeteren, kunnen in de komende vier jaar naar verwachting nog eens 1.400 voltijdbanen worden vervuld. Ook verbeteringen in de zij-instroom (regeling) leiden tot een extra instroom van circa 2.500 voltijdbanen. Als de uitstroom van leraren afneemt doordat minder personeel inactief wordt (bijvoorbeeld circa 25% minder arbeidsongeschikten) hoeven er ongeveer 2.500 voltijdbanen minder vervuld te worden. Tenslotte kan specifiek beleid voor functie- en beloningsdifferentiatie (zoals bijvoorbeeld extra middelen voor onderwijsondersteunend personeel en beloningsdifferentiatie) het aantal openstaande vacatures in het VMBO met nog eens 1.800 beperken. Daarmee komt het aantal structurele vacatures op jaarbasis op 2.200 voltijdbanen: substantieel lager dan het huidige niveau. Voor de sectoren BVE en hoger onderwijs zijn momenteel geen nieuwe vooruitberekeningen beschikbaar. In de loop van dit najaar komt nieuw cijfermateriaal voor beide sectoren beschikbaar.

10 Bij de berekening is gebruik gemaakt van de loonflexibiliteit van het onderwijsaanbod dat het CPB berekend heeft.

- 1 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers, 2002.
- 2 HBO-raad, kengetallen 2003.
- 3 cijfers zijn grotendeels ontleend aan de Personeelsenquête 2003 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 4 CBS, Webmagazine 6 mei 2003
- 5 ROA, Na(ar) de lerarenopleiding; Onderwijsmonitor 2001
- 6 De cijfers in deze paragraaf zijn grotendeels afkomstig uit de Mobiliteitsenquête 2002 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 7 ITS, Aandachtgroepenmonitor, conceptrapport
- 8 ITS, Aandachtgroepenmonitor, verdiepingsthema zij-instroom, conceptrapport
- 9 ITS, id
- 10 Europese Unie, voorjaarsprognose 2003-2004
- 11 CWI, Hoe verloopt de stap van school naar werk? Schoolverlatersbrief 2003
- 12 SEO (in opdracht van Elsevier), Studie & Werk 2003, de gegevens hebben betrekking op de groep afgestudeerden uit het studiejaar 2000-2001, mei 2003
- 13 ROA en SCO-Kohnstamm (in opdracht van de VSNU), WO-monitor 2000-2001, augustus 2003
- 14 Regioplan, Arbeidsmarktbarometers po, vo en bve 2002 - 2003, conceptrapport
- 15 Regioplan, Arbeidsmarktbarometers po, vo en bve [idem] 2002 - 2003, vacatures 3e kwartaal 2002
- 16 SEO, Studie & Werk 2003, onderzoek in opdracht van Elsevier, mei 2003
- 17 Ecorys-NEI, de toekomstige arbeidsmarkt voor leraren en managers in het primair en voortgezet onderwijs: prognose 2003 – 2011, publieksversie, 2003
- 18 AVS, kadernieuws jaargang 7, december 2002
- 19 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 2002 – 2003, vacatures in het derde kwartaal 2002
- 20 Ministerie van OCenW, tiende voortgangsrapportage 'Groepsgrootte en kwaliteit', 2003
- 21 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 2002 - 2003, conceptrapport
- 22 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer bve-sector 2002 - 2003, conceptrapport
- 23 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer bve-sector 2002 - 2003; vacatures derde kwartaal 2002
- 24 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs, voortgezet onderwijs en bve-sector 2002 – 2003; vacatures in het derde kwartaal 2002
- 25 Project Schoolbudgetten, Personeelsbeleid en Schoolontwikkeling (SPS), arbeidsmarktonderzoek onder VO-scholen in het eerste kwartaal 2003.



# H2

## Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen

### 2.1 Inleiding

De economische kentering vraagt om een arbeidsvoorwaardenbeleid waarin loonmatiging centraal staat. Het kabinet wil de loonontwikkeling de komende vier jaar met jaarlijks één procent matigen. Loonmatiging is noodzakelijk om de arbeidskosten te temperen en zo de concurrentiepositie te verbeteren.

De onderwijssectoren hebben in 2003 al hun bijdrage geleverd aan loonmatiging. Ook in 2004 zal loonmatiging echter de inzet moeten zijn van het arbeidsvoorwaardenbeleid in het onderwijs. Deze context van loonmatiging en de blijvende krapte op de onderwijsarbeidsmarkt vragen om specifieke impulsen die de wervingspositie versterken en het imago verbeteren. Deze specifieke impulsen kunnen gericht worden ingezet waar de arbeidsmarktproblematiek het grootst is.

Het nieuwe kabinet zet het beleid van deregulering en decentralisatie voort. Het voornemen is om op termijn in de sector Voortgezet Onderwijs (VO) en de sector Primair Onderwijs (PO) de arbeidsvoorwaarden volledig te decentraliseren, op basis van een gemoderniseerd toetsingskader.

Dit hoofdstuk beschrijft onder meer de inzet van decentrale schoolbudgetten, de loonontwikkeling en de CAO-afspraken binnen de verschillende onderwijssectoren, de doorstroom van ID-werknemers en een wijziging van de regeling spaarverlof.

### 2.2 Schoolbudgetten: optimale inzet

Instellingen voor primair en voortgezet onderwijs en voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ontvangen verschillende decentrale budgetten die ze kunnen inzetten om hun organisatie te professionaliseren. De instellingen kunnen deze budgetten naar eigen inzicht besteden, bijvoorbeeld voor scholing en begeleiding, functie- en beloningsdifferentiatie, verbetering van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en de verlichting van arbeidsmarkt knelpunten.

Het schoolbudget is een van die decentrale budgetten. De omvang van de schoolbudgetten en het belang daarvan voor de instellingen zijn de afgelopen jaren flink toegenomen (zie tabel 2.1). Het schoolbudget van (speciale) scholen voor basisonderwijs is in 2003 met € 25 miljoen verhoogd om extra ruimte te creëren voor ondersteunende functies. Deze extra middelen zijn zodanig toegekend dat elke school ruimte krijgt om voor een dagdeel van vier uur onderwijsondersteunend personeel aan te trekken. Deze extra middelen worden toegekend om de werkdruk van leraren en directieleden te verminderen en arbeidsmarkt knelpunten te verlichten door het onderwijs anders in te richten. Deze verhoging van het schoolbudget is afgesproken in de CAO sector Onderwijs (PO en VO) 2003. Daarin is ook overeengekomen om een zelfde bedrag beschikbaar te stellen voor scholen voor voortgezet onderwijs met VMBO om meer ruimte te bieden voor functiedifferentiatie binnen de leraarsfunctie (extra schalen LC en LD). Deze extra middelen worden toegekend via een verhoging van de gemiddelde personeelslasten (GPL).

In 2003 is, evenals in de twee voorgaande jaren, de besteding van de schoolbudgetten onderzocht<sup>1</sup>. De meest genoemde concrete bestedingen komen grotendeels overeen met de bestedingen in 2002 (zie tabel 2.2).

### T2.1

Omvang decentrale budgetten  
(in miljoenen euro's)

	2001	2002	2003	2004
primair onderwijs	294,9	363,9	400,5	432,4
voortgezet onderwijs	259,5	335,3	350,2	358,5
beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	80,6	126,2	130,2	132,4
Totaal	635,0	825,4	880,9	923,3

Bijna 40 procent van de instellingen in het primair onderwijs en ruim 70 procent van de instellingen in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zet het schoolbudget volledig in. Ten opzichte van het schooljaar 2001-2002 kunnen directeuren nu meer duidelijkheid geven over de inzet van het schoolbudget.

In het primair onderwijs stijgt het percentage scholen dat een deel van het budget besteedt aan begeleiding van zij-instromers en LIO's en taakrealisatie voor het (midden)management. Ook het percentage scholen dat een deel van het budget op bovenschools niveau inzet, is gestegen. In het voortgezet onderwijs daalt de inzet van het budget om onderwijsvernieuwing en schoolontwikkeling te begeleiden en vorm te geven. In het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie wordt functiedifferentiatie en betaald ouderschapsverlof minder vaak genoemd dan in de vorige meting. In het primair en voortgezet onderwijs wordt betaald ouderschapsverlof ongeveer even vaak genoemd; dit kan duiden op een stabilisatie.

Ten opzichte van de situatie in het schooljaar 2001-2002 wordt in het voortgezet onderwijs gemiddeld meer geld besteed en beduidend minder gereserveerd. Deze ontwikkeling is nog niet zichtbaar in het primair onderwijs. Ten opzichte van zowel het voortgezet onderwijs als het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie wordt in het primair onderwijs vaker geld gereserveerd; respectievelijk 11, 13 en 25 procent.

Een belangrijke reden om geld te reserveren is om een buffer te creëren voor toekomstige financiële risico's, bijvoorbeeld voor de kosten van betaald ouderschapsverlof. Uit het onderzoek blijkt dan ook dat in het primair onderwijs éénpitters (bestuur met één school) significant meer reserveren dan scholen die onder grote besturen vallen; in het primair onderwijs lijken kleine scholen iets meer te reserveren dan grotere scholen. Er is dus een relatie tussen de mate waarin scholen geld reserveren en de financiële risico's. Een andere reden om te reserveren is dat de besluitvorming nog niet is afgerond. Uit het onderzoek blijkt verder dat veel instellingen ook andere middelen inzetten voor de doelen van het schoolbudget, bijvoorbeeld uit het reguliere personeelsbudget.

De personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad (PMR) weet te weinig waarvoor het schoolbudget wordt ingezet. In het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie geeft respectievelijk 45, 17 en 30 procent van de PMR-leden aan niet op de hoogte te zijn van de inzet. Overigens is er in het primair onderwijs wel een sterke stijging zichtbaar van het percentage PMR-leden dat aangeeft dat er overleg met de medezeggenschapsraad is gevoerd over de inzet van het budget. Vooruitlopend op de uitkomsten van het onderzoek zijn in het kader van de CAO sector Onderwijs (PO en VO) 2003 afspraken gemaakt om de transparantie van het schoolbudget te verbeteren, om dit budget optimaal te kunnen inzetten. Onderdeel van deze afspraken is dat vanaf het schooljaar 2004-2005 twee afschriften van de jaarlijkse beschikking aan het schoolbestuur worden gezonden. Deze afschriften moeten ter beschikking worden gesteld van de schoolleiding en de MR. Voor het voortgezet onderwijs zal een vergelijkbare voorziening worden getroffen. Daarnaast zullen de decentrale sociale partners afspraken maken over de

## T2.2

De meest genoemde concrete bestedingen van het schoolbudget in het schooljaar 2002-2003

Bron: Regioplan, Monitor decentrale budgetten 2002/2003

Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
Scholing van leraren	Werkdrukverlagende maatregelen	Professionalisering instellingsorganisatie
Scholing van management	Betaald ouderschapsverlof	Scholing van docenten
Betaald ouderschapsverlof	Extra onderwijsondersteunend personeel voor het primaire proces	Scholing van management

voorwaarden die aan het schoolbestuur worden gesteld ten aanzien van de informatievoorziening aan schoolleiders van individuele scholen. Ook komt er meer aandacht voor het schoolbudget binnen de door de sociale partners te organiseren deskundigheidsbevordering van MR-leden en schoolleiders.

### 2.3 Loonvergelijking

Per 1 februari 2003 is de arbeidsvoorwaardenvorming van de sector Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie gedecentraliseerd. Sindsdien kent het onderwijs vijf CAO-sectoren:

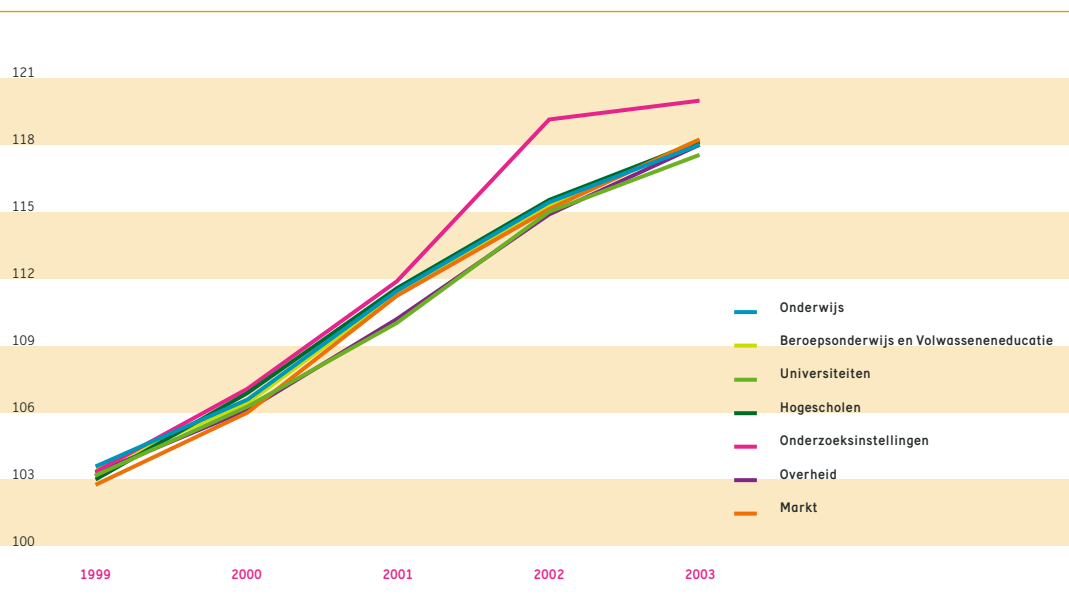
- ▣ Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs)
- ▣ Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE)
- ▣ Universiteiten
- ▣ Hogescholen
- ▣ Onderzoeksinstituten

De afgelopen jaren liep de loonontwikkeling binnen de onderwijssectoren in de pas met de gemiddelde loonontwikkeling in de marktsector (cumulatief was er in de periode vanaf 1998 tot en met 2003 in

## F2.1

indexcijfer contractloontwikkeling 1999 – 2003 per sector (1998 = 100)

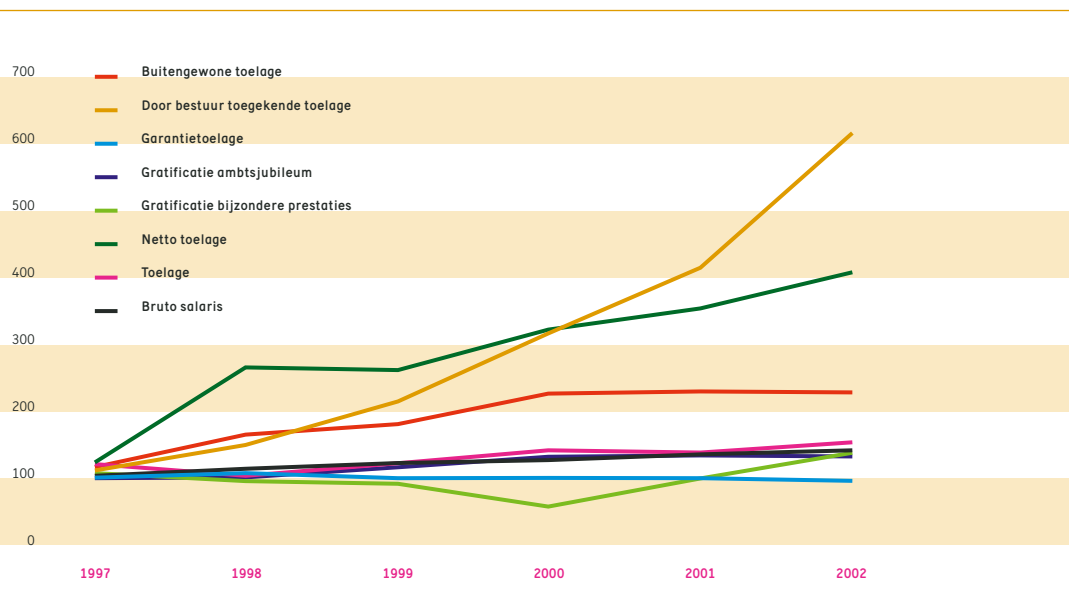
Bron: Ministerie van OCenW, Ministerie van BZK en CPB.



## F2.2

Indexcijfers toelagen 1996 - 2002 (1996 = 100)

Bron: Ministerie van OCenW





beide sectoren sprake van ongeveer 18 procent verhoging (zie figuur 2.1 en tabel 2.3 'contractloonontwikkeling' in de bijlagen). Uitschieter lijkt nog steeds de loonontwikkeling in 2002 voor onderzoeksinstellingen. De CAO die in 2002 in deze sector is afgesloten loopt echter tot oktober 2003. Voor de eerste negen maanden van 2003 is tot nu toe een geringe loonontwikkeling (0,49 procent) afgesproken. Pas nadat de volgende CAO is afgesloten, kan de contractloonontwikkeling bij onderzoeksinstellingen volledig worden beoordeeld.

Onderdeel van de loonontwikkeling is de eindejaarsuitkering of (opbouw naar een) dertiende maand. In de diverse onderwijssectoren wordt de eindejaarsuitkering geleidelijk opgebouwd. Het huidige niveau is bij de meeste onderwijssectoren tussen de 2 en 4 procent.

Toelagen maken in het onderwijs slechts een klein deel van de loonkosten uit. In 2002 was dit iets minder dan 0,5 procent van de loonsom, € 56,1 miljoen. De kosten van deze toelagen in het onderwijs hebben in 2002 de stijgende trend van de voorgaande jaren<sup>1</sup> voortgezet. Een deel van de toelagen - met name de toelagen die door het bestuur zijn toegekend, de nettotoelage en de buitengewone toelage - overstijgt de groei van het brutosalaris. Figuur 2.2 laat enkele van deze toelagen zien.

## 2.4 CAO's onderwijssectoren

Op 1 april 2003 is een akkoord gesloten over de CAO sector Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) 2003 met een looptijd van elf maanden (van 1 februari 2003 tot 1 januari 2004). Deze CAO staat enerzijds in het teken van loonmatiging. Anderzijds is het mogelijk gebleken om ruimte vrij te maken voor afspraken over specifieke impulsen. Het beeld van de contractloonontwikkeling van dit akkoord is opgenomen in tabel 2.3.

In het licht van het Najaarsakkoord over loonmatiging in 2003 is de overeengekomen contractloonontwikkeling te kenmerken als beheerst en verantwoord. De structurele salarisverhoging in de CAO bedraagt 2,25 procent. De structurele eindejaarsuitkering (opbouw naar een 13e maand) neemt toe van 4,05 procent (waarvan 2,75 procent structureel) tot 4,17 procent (waarvan 3,48 procent structureel).

### Specifieke impulsen

Naast deze generieke maatregelen is € 50 miljoen beschikbaar gesteld voor specifieke maatregelen om het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid te ondersteunen. Hieronder noemen we een aantal van die maatregelen.

### Ondersteunend personeel primair onderwijs

De inzet van ondersteunend personeel is van groot belang om de werkdruk van directieleden en onderwijzend personeel in het primair onderwijs te verlichten. In het akkoord is hiervoor extra ruimte gecreëerd (€ 25 miljoen structureel), die wordt toegevoegd aan de decentrale, vrij besteedbare,

## T2.3

Contractloonontwikkeling CAO sector Onderwijs (PO,VO) 2003

\* Hiervan is 0,12 procent gefinancierd uit een versnelde bevrozing van de ziektekostentegemoetkoming en daarom niet relevant voor de contractloonontwikkeling.

	Structureel	Incidenteel	Jaarbasis	
			2003	2004
<b>Overloop vorig contract</b>			-0,20%	
<b>2,25 procent per 1 maart 2003</b>	2,25%		1,88%	0,38%
<b>Incidentele EJU 0,69 procent, december 2003*</b>		0,50%	0,50%	-0,50%
<b>Incidentele nominale EJU € 100,-, december 2003</b>		0,18%	0,18%	-0,18%
<b>Totaal maatregelen</b>	2,25%	0,68%	2,56%	-0,31%
<b>Contractloonontwikkeling op jaarbasis</b>	2,25%	0,68%	2,36%	-0,31%

1 Het gaat hier om de toelagen zoals bekend bij OCenW over primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

schoolbudgetten. Deze ruimte komt overeen met één dagdeel (vier uur) ondersteuning. Scholen kunnen deze middelen, al dan niet in samenwerking met andere scholen, inzetten om ID-banen regulier te maken. In dat geval kunnen zij ook gebruikmaken van de eenmalige subsidie van € 17.000,- die het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) beschikbaar stelt. Ook kunnen scholen de subsidie benutten van € 1.750,- per ID-werknemer, die in het kader van het **Convenant Gesubsidieerde Arbeid Sector Onderwijs** (zie ook paragraaf 2.5) beschikbaar is gesteld.

### Impuls VMBO

In het voortgezet onderwijs is de arbeidsmarktproblematiek het grootst binnen het VMBO. Het is daarom van groot belang personeel aan VMBO-scholen te binden. Om extra mogelijkheden te creëren voor functiedifferentiatie in het VMBO is structureel € 25 miljoen beschikbaar gesteld. Daarbij gaat het er vooral om hogere leraarsfuncties te creëren (schalen LC en LD). Per instelling binnen de schoolsoortgroepen met VMBO komt de extra impuls overeen met een bedrag van gemiddeld € 67.000,-.

### Terugdringing ziekteverzuim

De inspanningsverplichting in de CAO 2000-2003 om het ziekteverzuim met 1 procentpunt terug te dringen, wordt in 2003 volgens het afgesproken tijdpad gerealiseerd. In de CAO 2003 is een nieuwe inspanningsverplichting aangegaan van wederom 1 procentpunt voor het basisonderwijs en 0,5 procentpunt voor het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs. Deze daling moet eind 2004 gerealiseerd zijn. Ter ondersteuning van dit beleid zijn de sociale partners een aantal maatregelen overeengekomen, zoals schriftelijk aanbod passende arbeid, recht op second opinion en detachering. Voor een activiteitenprogramma is € 5 miljoen gereserveerd.

### Onderwijs als tweede loopbaan

Veel mensen die buiten het onderwijs werken hebben belangstelling voor het leraarsberoep, maar voldoen niet aan de voorwaarden van de Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs. In dat geval moeten zij een initieel opleidingstraject tot leraar volgen (deeltijd- of duale opleiding) voordat ze als leraar aan de slag kunnen. Als zij de functie buiten het onderwijs beëindigen en tijdens dit opleidingstraject als onderwijsassistent of lerarenondersteuner aan de slag gaan, kan dit nadelige gevolgen hebben voor hun inschaling in een leraarsfunctie. In de CAO 2003 is afgesproken dergelijke belemmeringen in de inschalingsvoorschriften weg te nemen.

### Decentrale CAO's

#### Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Op 5 juni 2003 is een onderhandelaarsakkoord gesloten voor een eerste volledig decentrale CAO BVE met een looptijd van één jaar (1 februari 2003 tot 1 februari 2004). In dit akkoord zijn de partners een contractloonontwikkeling overeengekomen die in grote lijnen vergelijkbaar is met het akkoord over de CAO Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs).

## T2.4

Contractloonontwikkeling, CAO, sector BVE 2003+

\* Hiervan is 0,12 procent gefinancierd uit een versnelde bevrozing van de ziektekostentegemoetkoming en daarom niet relevant voor de contractloonontwikkeling.

	Structureel	Incidenteel	Jaarbasis	
			2003	2004
Overloop vorig contract			-0,20%	
2,30 procent per 1 april 2003	2,30%		1,73%	0,57%
Incidentele EJU 0,72 procent, december 2003*		0,55%	0,55%	-0,55%
Incidentele nominale EJU € 200,-, december 2003		0,41%	0,41%	-0,41%
Totaal maatregelen	2,30%	0,96%	2,68%	-0,39%
<b>Contractloonontwikkeling op jaarbasis</b>	<b>2,30%</b>	<b>0,96%</b>	<b>2,48%</b>	<b>-0,39%</b>

Tijdens de onderhandelingen is de vakantieregeling, in samenhang met het taakbeleid, een belangrijk discussiepunt geweest. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in duidelijke afspraken over de omvang van de vakantie (dertig vakantiedagen). Daarnaast wordt meer ruimte gecreëerd om het taakbeleid (lessentaak, aantal lesweken) op instellingsniveau flexibel in te vullen. Een belangrijk onderdeel van deze CAO is verder dat de reiskostenregeling wordt verbeterd.

### Hoger onderwijs

Op 16 juni jl. hebben de Vereniging van Universiteiten (VSNU) en de Centrales van Overheids- en Onderwijspersoneel een principeakkoord gesloten over verlenging van de CAO Nederlandse universiteiten 2002-2003. Dit akkoord heeft een looptijd van één jaar (1 september 2003 tot 1 september 2004). In het akkoord is overeengekomen dat de lonen in 12 maanden met 2 procent zullen stijgen. De medewerkers krijgen er per 1 september 2003 0,9 procent salaris bij, en per 1 maart 2004 stijgen de lonen met nog eens 1,1 procent. De eindejaarsuitkering wordt in 2003 eenmalig met 0,55 procent verhoogd. Deze afspraken leiden ertoe dat - rekening houdend met de overloop van 1,55 procent uit 2002 - de contractlonen voor 2003 zullen stijgen met 2,34 procent.

Naast afspraken over de loonontwikkeling zijn onder meer afspraken gemaakt om het salaris van de promovendus te verbeteren en functies en de daarbij behorende salarissen opnieuw in te delen. Verder zijn afspraken gemaakt over regelingen die het aantrekkelijker maken om langer door te werken, zoals een nieuwe seniorenregeling die voorkomt dat eventuele demotie gevolgen heeft voor het pensioen. Ook is overeengekomen om gedurende de looptijd van de CAO 35 procent van de ID-banen om te zetten in reguliere banen.

De lopende CAO's voor de sectoren Hogescholen en Onderzoekinstellingen expireren respectievelijk in september en oktober 2003. Voor deze sectoren is nog geen nieuw (onderhandelaars)akkoord gesloten

### Decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming

De arbeidsvoorwaardenvorming in de onderwijssectoren is in belangrijke mate gedecentraliseerd. In de sectoren Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, Hoger beroepsonderwijs, Universiteiten en Onderzoekinstellingen heeft de decentralisatie al volledig zijn beslag gekregen. Alleen in de sector Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs) vervult het ministerie van OCenW de werkgeversrol nog (gedeeltelijk). Voor het primair onderwijs zijn, zowel de primaire (zgn. protocolonderwerpen<sup>2</sup>) als een belangrijk deel van de secundaire arbeidsvoorwaarden, onderdeel van de centrale CAO. In de CAO 2003 is afgesproken dat sociale partners zullen bezien welke secundaire arbeidsvoorwaarden in aanmerking komen voor decentralisatie (bij aflopen van de decentrale CAO Primair Onderwijs, eind schooljaar 2003-2004). In het voortgezet onderwijs zijn de secundaire arbeidsvoorwaarden al sinds 1996 gedecentraliseerd. Tabel 2.6 geeft dit schematisch weer.

	Structureel	Incidenteel	Jaarbasis	
			2003	2004
Overloop vorig contract			1,55%	0,40%
0,9 procent per 1 september 2003	0,9%		0,30%	0,60%
1,1 procent per 1 maart 2004	1,1%			0,92%
Incidentele EJU 0,55 procent december 2003		0,50%	0,50%	-0,50%
Herschikking middelen 2004	-0,66%*			-0,66%*
Totaal maatregelen	1,34%	0,50%		
<b>Contractloonontwikkeling op jaarbasis</b>	<b>1,34%</b>	<b>0,50%</b>	<b>2,34%</b>	<b>0,76%*</b>

## T2.5

Contractloonontwikkeling CAO sector Universiteiten verlenging tot 1 september 2004.

\* Voorlopig cijfer.

Het voornemen is om in het voortgezet onderwijs, en op termijn ook in het primair onderwijs, het arbeidsvoorwaardenoverleg volledig te decentraliseren. Met werkgeversorganisaties is een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld. Om in deze sectoren tot decentralisatie over te kunnen gaan moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan (toetsingskader). Gewaarborgd moet worden dat, gegeven de bekostigingsrelatie tussen overheid en instellingen, de vakminister bij volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het voorzieningenniveau in de sectoren blijvend waarmaakt. De invulling van dit toetsingskader wordt mede bepaald door het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) **Decentralisatie Arbeidsvoorwaarden** en het kabinetsstandpunt daarover.

Belangrijke voorwaarde voor (volledige) decentralisatie van arbeidsvoorwaarden is daarnaast een krachtige invulling van de werkgeversrol. Voor het voortgezet onderwijs is met de oprichting van het Werkgeversverbond voortgezet onderwijs een belangrijke stap gezet. Dit werkgeversverbond is in staat gebleken één beleidsrijke decentrale cao voor de gehele sector voortgezet onderwijs af te sluiten. Het voornemen is om volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het voortgezet onderwijs uiterlijk in 2006 te effectueren.

Voor het primair onderwijs is het streven er op gericht om per 1 augustus 2006, gelijktijdig met de invoering van de lumpsum, alle secundaire arbeidsvoorwaarden te decentraliseren. Volledige decentralisatie kan enige schooljaren daarna plaatsvinden.

### Opvattingen over arbeidsvoorwaarden

Met de invoering van de decentrale schoolbudgetten en het (steeds meer) decentraliseren van de arbeidsvoorwaarden hebben directeuren ook meer mogelijkheden om beloningsdifferentiatie in te voeren.

In het primair onderwijs zijn meer directieleden dan leraren voorstander van het invoeren van een vorm van belonen waarbij gekeken wordt naar het functioneren van de werknemer<sup>2</sup>. Twee van de drie directieleden zijn voor invoering van competentiebeloning, tegen ongeveer 40 procent van de leraren. Ook over de invoering van een eenmalige gratificatie of een extra beloning voor bijzondere prestatie zijn leraren minder te spreken dan directieleden. In het voortgezet onderwijs zijn de verhoudingen ongeveer vergelijkbaar met die in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs is ongeveer de

## T2.6

### Decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, Hoger beroepsonderwijs, Universiteiten en Onderzoeksinstituten
<b>Centraal</b>	Primaire arbeidsvoorwaarden Secundaire arbeidsvoorwaarden	Primaire arbeidsvoorwaarden	
<b>Decentraal</b>	Ontslagbeleid (Kaders)Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid Verlofregelingen (vanaf 1-8-2004)	Secundaire arbeidsvoorwaarden (Kaders) Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid	Primaire arbeidsvoorwaarden Secundaire arbeidsvoorwaarden (Kaders) Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid
<b>Instellingsniveau</b>	Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid	Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid	Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid

helft van de leraren voorstander van de invoering van competentiebeloning. Over teambeloning zijn directeuren in zowel primair als voortgezet onderwijs minder enthousiast. Respectievelijk 40 en 30 procent van de directeuren is voor invoering van deze vorm van beloning. Over teambeloning zijn leraren in het primair onderwijs veel positiever dan hun collega's in het voortgezet onderwijs (respectievelijk 37 procenten 19 procent).

### 2.5 Gesubsidieerde banen

Medio 2003 hadden ruim 9.700 mensen in het onderwijs (PO, VO, BVE en HO) een ID-baan. Het kabinet heeft besloten dat de doorstroom vanuit ID-plaatsen naar reguliere banen sterk moet worden bevorderd. Het arbeidsmarktbeleid wordt gemoderniseerd en gedecentraliseerd naar gemeenten. Wel hebben kabinet, sociale partners en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uitgesproken dat zij willen voorkomen dat dit leidt tot gedwongen ontslagen. Daarvoor hebben zij afspraken gemaakt over een tijdelijke impuls die de doorstroom van werknemers in gesubsidieerde arbeid naar reguliere arbeidsplaatsen moet vergroten ([Convenant Gesubsidieerde Arbeid 2003](#)).

Het is van belang dat zo veel mogelijk ID-werknemers behouden blijven voor het onderwijs. De extra ondersteuning door ID-werknemers wordt immers over het algemeen gewaardeerd door de werkgever, ontlast het onderwijsgevend personeel en geeft de schoolleiding meer tijd voor de eigenlijke taken. Daarom streven de minister van OCenW, de sociale partners en de VNG ernaar om in 2003 1.930 ID-banen in de sector Onderwijs om te zetten in reguliere banen of in leer- werkbanen en om het loopbaanperspectief van ID-werknemers te verbeteren. Werkgevers in het primair en voortgezet onderwijs zullen zich moeten gaan inzetten voor behoud, scholing en doorstroom van (voormalige) ID-werknemers<sup>3</sup>. In 2003 heeft de minister van OCenW hiervoor eenmalig € 16 miljoen beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn hiervoor aanvullende middelen beschikbaar gekomen uit de CAO Onderwijs (PO, VO) 2003. Met de extra middelen uit de CAO is ruimte gecreëerd om een vast bedrag per ID-werknemer (€ 1.750,-) te kunnen verstrekken, ongeacht de betrekkingsovervang van de ID-werknemer. Vanwege de geringe animo tot nu toe (in juli 2003 waren er voor onderwijs pas 242 aanvragen ingediend) is besloten om de regeling te vereenvoudigen en werkgevers zo nog meer te stimuleren om ID-banen om te zetten in reguliere banen.

### 2.6 Spaarverlof

Sinds 1 augustus 1998 hebben werknemers in het primair onderwijs de mogelijkheid om ADV-uren te sparen<sup>4</sup>. De overgrote meerderheid van de personeelsleden die in 1998 aan de regeling spaarverlof primair onderwijs zijn gaan deelnemen, heeft voor de (minimale) spaarperiode van vijf jaar gekozen. Hierdoor bestaat het risico dat in het schooljaar 2003-2004 een piek ontstaat bij de opname van het spaarverlof. Of die piek daadwerkelijk zal ontstaan, hangt af van de vorm waarin en het tijdstip waarop het verlof wordt opgenomen.

Ongeveer een derde van de verlofspvaarders is van plan het verlof komend schooljaar zeker op te nemen, 13 procent gaat het verlof waarschijnlijk komend schooljaar opnemen. Van deze groepen is ongeveer 60 procent bereid (onder voorwaarden) het verlof uit te stellen of de spaarperiode te verlengen. Van die groep wil een derde dat doen als er geen vervanging geregeld kan worden. Andere redenen om langer door te sparen of om de opname uit te stellen zijn het krijgen van een bonus in tijd of geld of een flexibilisering van de opnamemogelijkheden<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Op 22 april 2003 zijn hierover afspraken vastgelegd in het *Convenant Gesubsidieerde Arbeid Sector Onderwijs*

<sup>4</sup> Werknemers kunnen kiezen om jaarlijks 51 of 131 uur te sparen. Na een spaarperiode van minimaal vijf en maximaal twaalf jaar kunnen zij deze uren opnemen in de vorm van sabbatsverlof (fulltime loopbaanonderbreking) of seniorenverlof (taakvermindering per week).

### Wijziging regeling spaarverlof

In de CAO sector Onderwijs 2003 (PO en VO) is daarom afgesproken om de mogelijkheden voor flexibilisering van de regeling spaarverlof PO te verkennen. Deze verkenning heeft geresulteerd in een wijziging van de regeling spaarverlof op de volgende punten:

#### 1 De vormen waarin het spaarverlof kan worden opgenomen

In principe kan het verlof worden opgenomen als sabbatsverlof of seniorenverlof. Hieraan is de mogelijkheid toegevoegd om met het bevoegd gezag af te spreken van de bovengenoemde opnamevormen af te wijken. De alternatieve verlofvormen zijn:

- a Gespreid sabbatsverlof: het gespaarde verlof wordt opgenomen binnen het tijdvak van vijf aaneengesloten schooljaren in meerdere periodes van minimaal één schoolweek. Hierbij geldt dat er in die week of weken volledig verlof wordt genomen.
- b Deeltijdverlof: het gespaarde verlof wordt opgenomen in de vorm van een reductie van de arbeidstijd.

#### 2 Verruiming van de verlengingsmogelijkheden

Om spaarders de mogelijkheid te geven het sparen meer te laten aansluiten op hun werk- en/of privé-situatie, is afgesproken dat de spaarperiode tweemaal (dit was eenmaal) kan worden verlengd. De spaarperiode dient per verlenging met minimaal twee jaar te worden verlengd. Er mag niet meer dan twaalf jaar worden gespaard.

#### 3 Verruiming van de opnametermijn

De opname van het verlof moet uiterlijk in het vijfde jaar (dit was het derde jaar) na afloop van de spaartermijn beginnen.

### Hoe verder?

Het kabinet-Balkenende II is voornemens een levensloopregeling in te voeren. De levensloopregeling zal het mogelijk maken te sparen voor een verlof voor zorg of studie. De sector Onderwijs kent hiervoor al een aantal afzonderlijke regelingen, waaronder de regeling spaarverlof. De introductie van de levensloopfaciliteit is aanleiding om gezamenlijk te verkennen of bestaande regelingen en de nieuwe levensloopregeling kunnen worden geïntegreerd tot één regeling voor verlof voor zorg of studie. In deze verkenning zullen ook de resultaten van het onderzoek naar spaarverlof in het primair onderwijs worden meegenomen.

1 Regioplan, Monitor decentrale budgetten 2002-2003, 2003

2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête 2003

3 ITS, Spaarverlof in het Primair Onderwijs, 2003



# H3

## Een loopbaan in het onderwijs

### 3.1 Inleiding

Een loopbaan voor het leven in één sector of zelfs bij één werkgever komt steeds minder vaak voor. Vooral jongeren zijn minder 'honkvast'. Het imago van de fuikwerking van het onderwijs - eens leraar, altijd leraar - kan problemen opleveren voor het aantrekken en behouden van nieuwe werknemers. Dat betekent onder meer dat er nadrukkelijk moet worden gekeken naar loopbaanontwikkeling binnen en buiten onderwijsinstellingen. Naast veranderingen in loopbaanpatronen is er de laatste jaren veel veranderd op de onderwijsarbeidsmarkt. Ook dat heeft natuurlijk zijn weerslag in de scholen. In grote delen van het land is het moeilijker geworden om aan goed gekwalificeerd personeel te komen. Scholen worden geconfronteerd met een steeds krappere arbeidsmarkt. De noodzaak om zittend personeel te behouden en de onderwijsarbeidsmarkt te 'openen' door functiedifferentiatie en zij-instroom<sup>1</sup> is geleidelijk groter geworden. De grote vraag naar personeel vereist een adequaat personeelsbeleid. Dit hoofdstuk gaat over de stand van zaken op het terrein van het integraal personeelsbeleid in relatie tot arbeidstevredenheid, functiedifferentiatie en opleiding en begeleiding van (nieuwe) werknemers.

### 3.2 Integraal personeelsbeleid

Integraal personeelsbeleid houdt in dat scholen hun personeelsbeleid afstemmen op hun doelen op onderwijs(kundig) gebied en dat zij de verschillende personeelsinstrumenten (zoals functioneringsgesprekken en beloningsbeleid) onderling op elkaar afstemmen. Integraal personeelsbeleid is belangrijk om:

- ⌘ maatwerk te kunnen bieden voor leerlingen;
- ⌘ werkdruk te bestrijden en de continuïteit van het onderwijsproces te borgen;
- ⌘ loopbaanperspectief gestalte te geven;
- ⌘ talentvol en kwalitatief goed personeel te behouden;
- ⌘ wervingsproblemen te voorkomen;
- ⌘ de opvang en begeleiding van nieuwe personeelsleden in goede banen te leiden.

Tot vijf jaar geleden was de lerarenopleiding de grote bron voor nieuw onderwijspersoneel. Nog steeds zijn de lerarenopleidingen belangrijke leveranciers (met name in het primair onderwijs), maar de afgelopen jaren doen steeds meer werknemers met andere (start)kwalificaties hun intrede, ook als het gaat om het primaire proces (denk aan onderwijsassistenten en leraarondersteuners). Dat biedt de school de mogelijkheid om met meer en andere handen in de klas ook meer maatwerk voor de leerlingen te kunnen leveren. Door onderwijskundige veranderingen te koppelen aan een andere inzet van onderwijsgevend en onderwijsondersteunend personeel, kunnen competenties van werknemers ten volle worden benut. Ook kan een aantal problemen waarmee de school kampt, worden ondervangen.

Zo kan de werkdruk van leraren worden verminderd door meer ondersteuning in de klas. Functiedifferentiatie leidt daarnaast tot een ander beroep op de arbeidsmarkt. Waren het voorheen vrijwel alleen hoger opgeleiden, nu komen ook steeds meer middelbaar opgeleiden in aanmerking voor een baan in het onderwijs. Daarbij hebben zij ook kansen om door te groeien naar een leraarsfunctie. Ook binnen de leraarsfunctie is meer ruimte gecreëerd voor specialisatie, maar ook voor verschillen in zwaarte van de functie. Door een ander beroep op de arbeidsmarkt te doen, kunnen vacatures gemakkelijker worden ingevuld, kan de continuïteit van het leerproces worden gewaarborgd en ontstaan er loopbaanmogelijkheden voor het (onderwijsgevend) personeel.

De grote instroom van nieuw personeel met vaak een zeer verschillende bagage betekent dat het nodige van de school wordt gevergd op het gebied van begeleiding en (ook steeds meer) van opleiding. Naast het aantrekken van nieuwe werknemers is ook het behoud van 'zittende' werknemers van groot

<sup>1</sup> Zij-instromers zijn hoger opgeleiden die voorheen werkzaam waren buiten het onderwijs en die na gebleken geschiktheid en zonodig een aanvullende opleiding voor de klas mogen staan, mits zij binnen twee jaar hun bevoegdheid behalen.



belang. Loopbaanperspectief - of dat nu een verandering van taakhoud of een promotie betekent - is van wezenlijk belang voor de arbeidstevredenheid van de werknemers.

Dat integraal personeelsbeleid van groot belang is blijkt wel uit het feit dat leraren op instellingen met een actief personeelsbeleid over het algemeen (aanmerkelijk) meer tevreden zijn met hun baan dan leraren op andere instellingen. Ook zijn zij (uiteraard) meer tevreden over de inhoud van hun werk, de loopbaanmogelijkheden en de ondersteuning van de werkgever bij de persoonlijke loopbaanontwikkeling. Goed personeelsbeleid levert dus een wezenlijke bijdrage aan de tevredenheid van het personeel en zal daarmee de kans op uitstroom verminderen.

### IPB: de stand van zaken

In de CAO Onderwijs 1999-2000 is afgesproken dat instellingen in het primair en voortgezet onderwijs per 1 augustus 2005 een integraal personeelsbeleid (IPB) moeten voeren<sup>2</sup>. Het gewenste niveau is echter nog niet bereikt en het neemt ook maar langzaam toe<sup>1</sup>. Daarbij vormen de CAO-middelen om IPB te implementeren een belangrijke stimulans voor verdere ontwikkeling.

### Motivatie

De redenen om integraal personeelsbeleid in te voeren, lopen ver uiteen<sup>2</sup>. Op sommige scholen waren resultaten van het schooltoezicht door de Inspectie van het Onderwijs aanleiding tot invoering. Voor andere gaf de komst van integraal personeelsbeleid een prikkel om het (verouderde) personeelsbeleid te moderniseren. Ook het personeelstekort speelt een belangrijke rol. Scholen moeten hun best doen om het huidige personeel te binden. Bovendien brengt het nieuwe personeel vaak andere startcompetenties mee dan een aantal jaren geleden.

### Beleidsplan

Een meerderheid van de scholen heeft inmiddels wel een IPB-beleidsplan of –implementatieplan opgesteld, op schoolniveau dan wel op bovenscholniveau<sup>3</sup>. Ruim een derde van de scholen heeft echter nog geen beleid of plan op papier gezet. Ook voor de scholen die wel een beleidsstuk hebben opgesteld, is er echter vaak nog een hele weg te gaan van plan naar uitvoering. De praktische problemen van alle dag vragen vaak veel tijd en aandacht, wat ten koste gaat van de uitwerking van integraal personeelsbeleid. Een positieve ontwikkeling is dat weer meer directeuren dan vorig jaar een cursus voor integraal personeelsbeleid gevolgd hebben of daarmee bezig zijn.

### Gebruik en kwaliteit van personeelsinstrumenten

Functionerings- en beoordelingsgesprekken zijn inmiddels gemeengoed geworden in het onderwijs (zie figuur 3.1). Met vrijwel alle werknemers worden functionerings- en/of beoordelingsgesprekken gevoerd. Ruim veertig procent van het onderwijspersoneel is verbonden aan een schoolorganisatie waar met persoonlijke ontwikkelingsplannen wordt gewerkt, maar dit instrument wordt nog (lang) niet voor iedereen op deze scholen toegepast. Alle andere personeelsinstrumenten, zoals mobiliteitsbeleid, opleidingsplannen en leeftijdsbewust personeelsbeleid, zijn veel minder vaak deel van het IPB-instrumentarium van de instellingen en blijken in veel gevallen nog ‘papierene tijgers’ te zijn. Deze instrumenten worden namelijk nog nauwelijks daadwerkelijk ingezet. Verreweg de meeste personeelsleden (gemiddeld meer dan 80 procent) zijn tevreden over de personeelsinstrumenten waar zij daadwerkelijk mee te maken hebben gehad. De kwaliteit van het gevoerde personeelsbeleid lijkt in die zin vrij goed op orde. Het meest ontevreden is men met het mobiliteitsbeleid. Ruim een op de vier personeelsleden in het onderwijs is hierover ontevreden. Personeelsleden hebben doorgaans goede ervaringen met individuele coaching.

<sup>2</sup> De invoering van integraal personeelsbeleid (IPB) in het primair en voortgezet onderwijs is in handen van de samenwerkende schoolbesturen verenigd in de VSWO (Vereniging van Samenwerkende Werkgeversorganisaties in het Onderwijs) en de verenigingen van schoolleiders (VSO). Zij hebben daarvoor een procesmanagement en IPB-bureau ingesteld en een projectleider aangetrokken.

### Competentiemanagement

Dat competentie management weinig voorkomt in het onderwijs, betekent dat veel scholen de stap naar integraal personeelsbeleid nog niet hebben gemaakt. Het is de bedoeling dat er voor al het onderwijzend en ondersteunend personeel in de school competentieprofielen worden opgesteld die beschrijven welke kennis en vaardigheden nodig zijn om een functie goed uit te oefenen. Competentieprofielen vormen de spil van de integratie, omdat ze in ieder aspect van het personeelsbeleid kunnen terugkomen<sup>4</sup>.

### Ondersteuning bij de invoering van IPB

Schoolleiders en personeel hebben vooral behoefte aan praktische informatie over de invoering van integraal personeelsbeleid<sup>5</sup>. De informatie die zij tot nu toe hebben gekregen, ervaren ze als te theoretisch. Het personeel wil weten wat integraal personeelsbeleid voor hen persoonlijk kan betekenen. Schoolleiders zijn vooral op zoek naar voorbeelden over het borgen en vastleggen van de voortgang.

### 3.3 IPB en arbeidstevredenheid

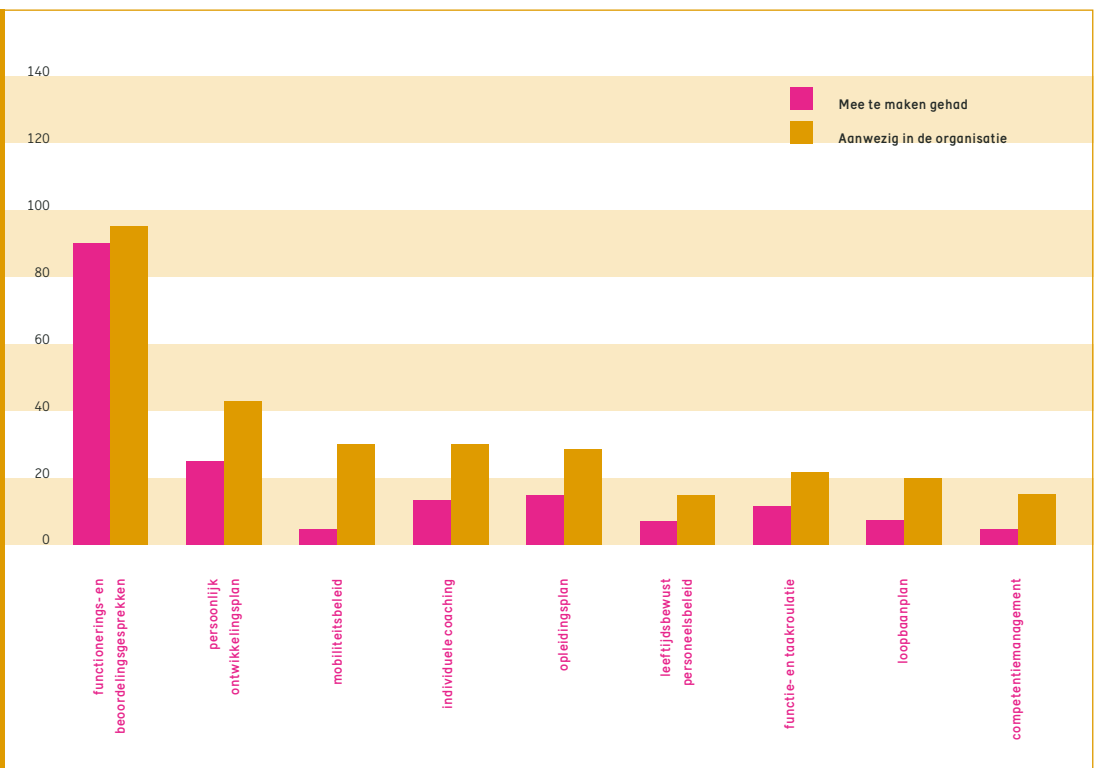
De werknemers in het onderwijs, leraren in het bijzonder, zijn over het algemeen heel tevreden met het werk dat ze doen<sup>6</sup>. Er zijn echter wel enkele aspecten van het werk waarover ze iets minder te spreken zijn. Dit geldt met name voor de werkdruk en de financiële doorgroei mogelijkheden. Tussen de subsectoren zijn er duidelijke verschillen in arbeidstevredenheid. Zo blijkt dat leraren in het primair onderwijs relatief tevreden zijn over het management, en leraren in de BVE-sector en het hoger onderwijs relatief tevreden met hun beloning.

### Ziekteverzuim en verloop door ontevredenheid

In tijden van spanning op de onderwijsarbeidsmarkt is extra aandacht voor de arbeidstevredenheid van personeel gewenst. Er bestaat immers een duidelijk verband tussen arbeidstevredenheid en ziekteverzuim (ontevreden werknemers verzuimen vaker) en tussen arbeidstevredenheid en het zoeken naar een andere baan (ontevreden werknemers zijn intensiever op zoek naar een andere baan).

## F3.1

De aanwezigheid en het gebruik van personeelsinstrumenten in de organisatie in 2003 (in %)



## H3

## Een loopbaan in het onderwijs

Vooral (on)vrede over het management en de inhoud van het werk leiden ertoe dat mensen een andere baan gaan zoeken. Ook hieruit blijkt weer dat een goed integraal personeelsbeleid een onderwijsinstelling voor veel problemen in de personele sfeer kan behoeden.

*Zoekmotieven van zittend personeel*

Uit tabel 3.1 blijkt dat 'arbeidsinhoud' voor leraren de belangrijkste reden is om op zoek te gaan naar een andere baan. Dit geldt voor bijna alle subsectoren. Onvrede over het management (c.q. het personeelsbeleid), de arbeidsomstandigheden (waaronder werkdruk) en de beloning staan respectievelijk op plaats twee, drie en vier. Tussen de subsectoren verschilt de rangorde enigszins. In het primair onderwijs is onvrede over de arbeidsomstandigheden de belangrijkste zoekredenen voor leraren. In de bve-sector noemt ongeveer een kwart onvrede over het management als motief en in het wetenschappelijk onderwijs speelt de onvrede over de baan zekerheid een rol van betekenis.

## T3.1

De belangrijkste redenen om op zoek te gaan naar een andere baan (in %)

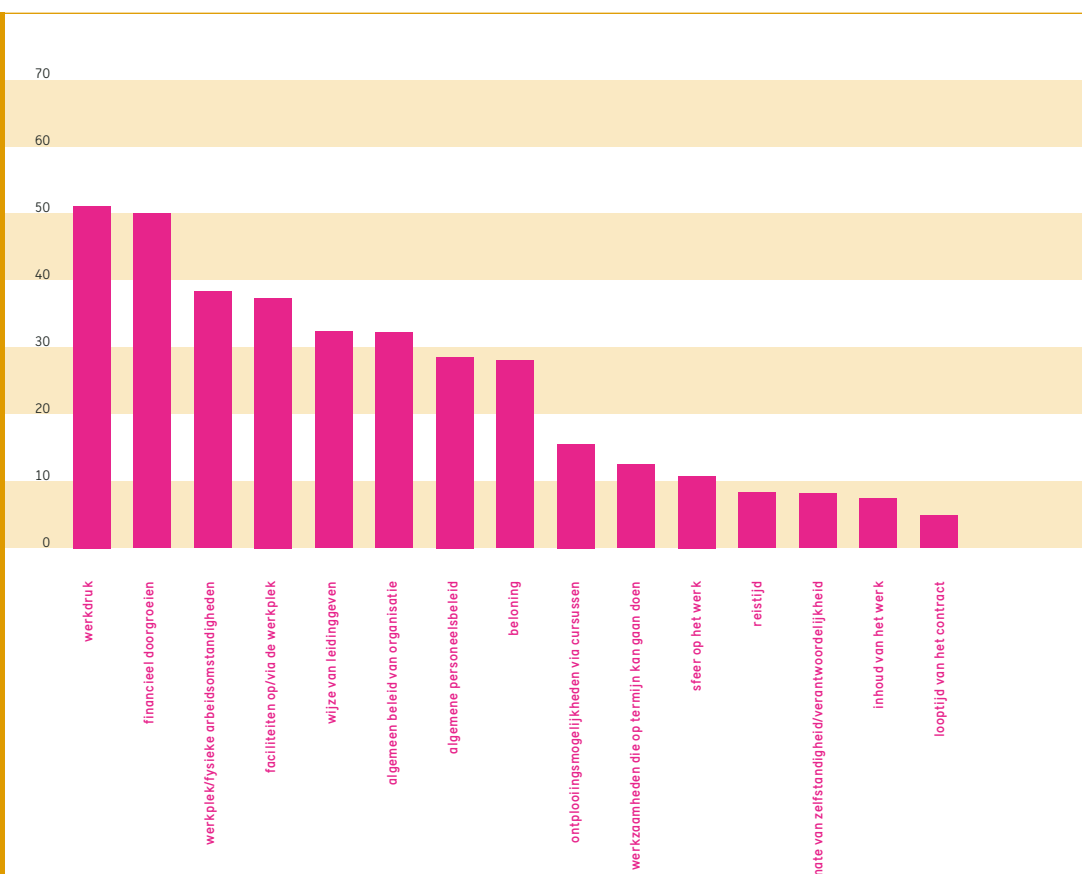
Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, personeelsenquête 2003

	po	vo	bve	hbo	wo	totaal
Inhoud	21,0	21,9	23,4	29,2	29,1	23,5
Management	16,4	18,0	26,2	19,0	15,7	18,7
Arbeidsomstandigheden	23,0	21,2	15,8	15,7	5,6	18,3
Beloning	10,7	16,0	13,4	9,5	12,7	12,6
Baanzekerheid	5,8	6,6	9,2	10,4	23,8	9,4
Combinatie arbeid-privé	11,0	10,5	7,1	7,1	6,9	9,3
Overig	12,0	5,9	5,0	9,1	6,2	8,3
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

## F3.2

Aandeel personeelsleden dat ontevreden is met een bepaald aspect van het werk (in %)

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête 2003.



Mannen gaan vaker dan vrouwen op zoek naar een andere baan uit onvrede over de beloning. Vrouwen zoeken vaker een andere baan uit onvrede over het (niet) kunnen combineren van het werk met de thuissituatie. Ook naar leeftijd zijn er duidelijke verschillen. Zo gaan jonge leraren vaker op zoek naar een andere baan uit onvrede over de werkzekerheid en de mogelijkheden om werk en privé te kunnen combineren. Oudere leraren gaan vaker op zoek naar een nieuwe baan uit onvrede over het management en de arbeidsomstandigheden (waaronder werkdruk).

#### **Uitstroom van leraren**

Regelmatig verschijnen publicaties in de media die melden dat veel (vooral jonge) leraren het onderwijs vroegtijdig verlaten. Deze signalen waren voor de minister van OCenW aanleiding om een groot loopbaanonderzoek onder (toekomstige) leraren te starten. Uit de eerste resultaten van dit onderzoek<sup>7</sup> blijkt dat de uitstroom van leraren in het primair onderwijs de laatste jaren op circa 5 procent ligt. Wel zijn er verschillen per regio en schooltype. Het uitstroompercentage is in het westen van het land - in het bijzonder in de vier grote steden - en bij scholen met veel achterstandsleerlingen ongeveer 6 procent. Ook onder jongere leraren (tot 30 jaar) is het uitstroompercentage 6 procent. Wel ligt het uitstroompercentage van 7,4 procent bij deze groep leraren in het westen van het land hoger dan in de andere regio's.

De uitstroompercentages in het voortgezet onderwijs zijn hoger dan in het primair onderwijs. Na een gestage stijging van het uitstroompercentage van ruim 5 procent in 1997 naar bijna 9 procent in 2000, is het in 2001 weer gedaald naar 7 procent. Ook in het voortgezet onderwijs is de uitstroom onder jongere leraren hoger (bijna 10 procent). Zien we bij de openstaande vacatures nog duidelijke verschillen tussen de schooltypen (zie hoofdstuk 1), de uitstroompercentages lopen hiervoor niet of nauwelijks uiteen. Opvallend is wel dat het uitstroompercentage voor leraren onder de 30 jaar het hoogst is bij havo/vwo (12,1 procent). Regionale verschillen, zoals in het primair onderwijs, zijn er in het voortgezet onderwijs nauwelijks.

Deze uitstroompercentages zijn lager dan bij een vergelijkbare beroepsgroep zoals verpleegkundig, opvoedkundig en verzorgend personeel. Het uitstroomcijfer van werknemers met een wetenschappelijke opleiding van 10 procent ligt bij deze groepen hoger dan het uitstroompercentage bij het voortgezet onderwijs. De uitstroom van personeel met een hbo-opleiding is met 6 procent iets hoger dan het uitstroompercentage van leraren in het primair onderwijs.

### **3.4 Functiedifferentiatie<sup>8</sup>**

Bestond een basisschool vroeger uit een groep leraren en een directeur, tegenwoordig is op steeds meer scholen een grotere diversiteit aan functies aanwezig. Het aandeel onderwijsondersteunend personeel neemt de laatste jaren flink toe. De voordelen van functiedifferentiatie zijn evident:

- ☺ Onderwijsondersteunend personeel neemt taken over van de leraar, die hierdoor meer aandacht kan geven aan zorgleerlingen in de klas. Kortom, meer onderwijs op maat en minder werkdruk.
- ☺ Door de inzet van onderwijsondersteunend personeel krijgt de leraar meer ruimte om de activiteiten te doen waar hij goed in is.
- ☺ Om de kwaliteiten van leraren nog beter te benutten kan een school ook verschillende taken en functies voor leraren creëren.
- ☺ De loopbaanmogelijkheden nemen toe. Hierdoor wordt werken in het onderwijs aantrekkelijker.
- ☺ Ook kan functiedifferentiatie problemen in de personeelsvoorziening verminderen. Door functies op te nemen die door mensen met een mbo-diploma ingevuld kunnen worden, zijn scholen minder afhankelijk van het aandeel hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt.

In de volgende alinea's komen in het kort de meest recente ontwikkelingen op het vlak van functiedifferentiatie aan bod. Daarbij passeren de aspecten onderwijsondersteunend personeel en taakspecialisatie en functiedifferentiatie onder leraren de revue.

### Onderwijsondersteunend personeel

Het beroep van onderwijsassistent is populair, zo blijkt uit de ontwikkeling van het aantal inschrijvingen aan de Regionale Opleidingen Centra (ROC's). Stonden er op 1 oktober 2000 ongeveer 2.100 deelnemers ingeschreven, op 1 oktober 2002 waren dit er al 5.400<sup>9</sup>. Een flink deel daarvan (zo'n 14 procent) stroomt door naar de PABO om leraar te worden. De anderen gaan in meerderheid aan de slag in het onderwijs.

Voor de scholen in het primair en voortgezet onderwijs is de belangrijkste reden om onderwijsondersteunend personeel in te zetten dat de taaklast en werkdruk van leraren en het aantal oneigenlijke taken van docenten verminderen. In de bve-sector speelt dit argument wat minder. Onderzoek toont aan dat door de inzet van onderwijsondersteunend personeel in het onderwijs de arbeidstevredenheid van leraren groter is geworden, er meer aandacht is voor zorgleerlingen en de onderwijskwaliteit positief wordt beïnvloed. Scholen kunnen meer aandacht besteden aan zelfstandig leren en zelfwerkend leren onder begeleiding. Meer handen in de klas maken het immers mogelijk om meer in kleine groepen te werken.

Ook over de werksfeer en de samenwerking tussen leraren en ondersteunend personeel zijn de directeuren zeer te spreken. Verder geeft een meerderheid van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs aan dat zij door de inzet van onderwijsondersteunend personeel beter in staat zijn lesuitval tegen te gaan. Voor de bve-sector geldt ook nadrukkelijk de wens om op basis van onderwijsinhoudelijke argumenten tot een andere onderwijskundige inrichting van het onderwijs te komen. Denk daarbij aan resultaatverantwoordelijke teams.

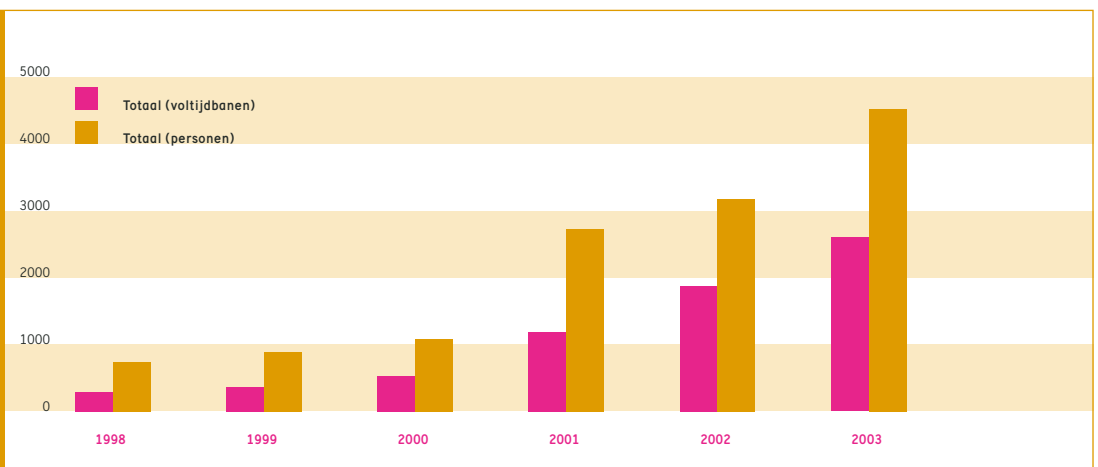
### Primair onderwijs

Het aantal onderwijsassistenten in het primair onderwijs is de laatste jaren explosief gestegen (zie figuur 3.3). De verwachting is dat dit aantal in de toekomst alleen nog maar verder zal toenemen. Het afgelopen jaar kwamen er ongeveer 100 onderwijsassistenten per maand bij. Waren er in maart 2002 nog ongeveer 3.200 onderwijsassistenten, in maart 2003 waren het er al ruim 4.500. In de huidige CAO, die tot eind 2003 loopt, is afgesproken om extra ruimte te creëren voor ondersteunende functies voor alle scholen in het primair onderwijs. Dit komt overeen met nog eens 900 banen voor ondersteunende functies. De middelen daarvoor zijn toegevoegd aan het schoolbudget.

Onderwijsassistenten werken vooral in het westen van het land en dan met name in de vier grote steden (zie figuur 3.4). Dit is niet zo verwonderlijk, omdat daar immers de meeste scholen met achterstandsleerlingen zijn. Die scholen hebben meer financiële mogelijkheden om onderwijsondersteunend personeel aan te stellen.

## F3.3

### Het aantal onderwijsassistenten in het primair onderwijs



## H3

## Een loopbaan in het onderwijs

Meer dan de helft van de scholen in het primair onderwijs zet onderwijsondersteunend personeel in voor het primaire proces. Dertig procent van de scholen heeft geen onderwijsondersteunend personeel en zal het voorlopig ook niet inzetten. De belangrijkste reden daarvoor is van financiële aard. De rest van de scholen is nog in een verkennende fase.

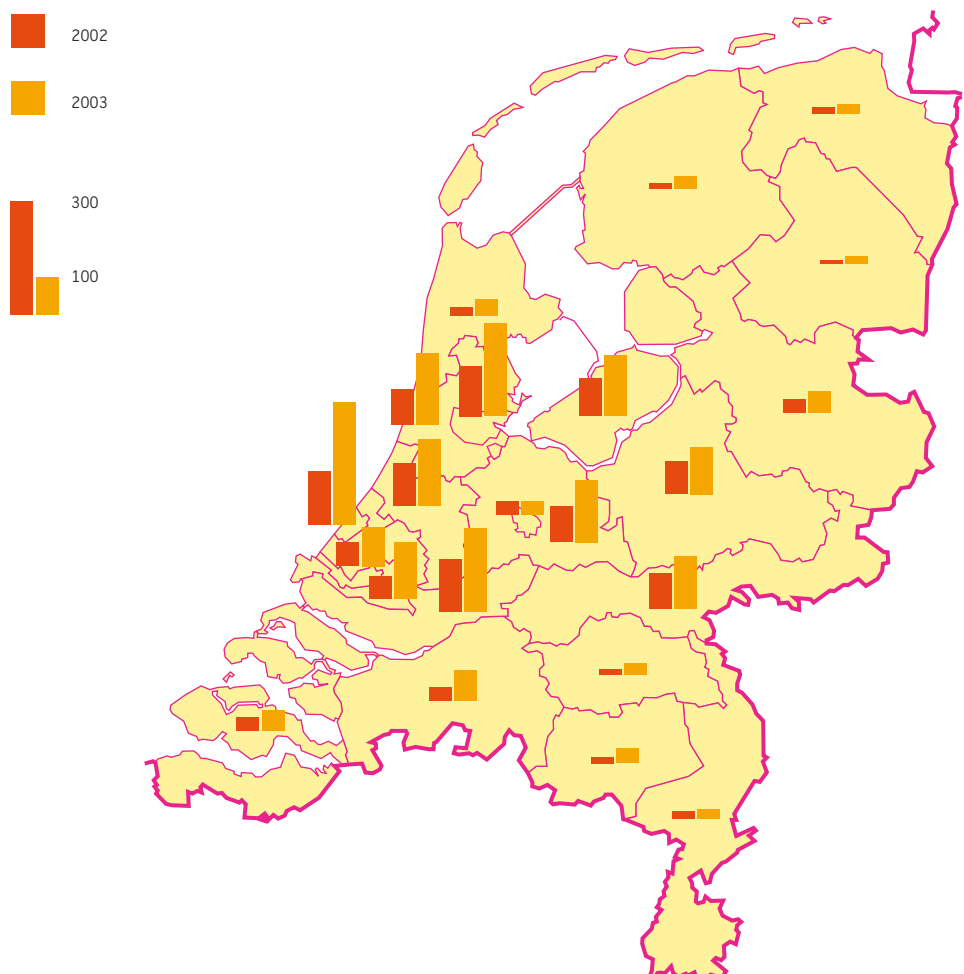
Een vrij nieuwe functie in het primair onderwijs is die van lerarenondersteuner. Deze functie is inhoudelijk zwaarder dan die van onderwijsassistent en wordt daarom financieel ook hoger gewaardeerd. Op 1 januari 2003 waren er in het primair onderwijs ongeveer 450 lerarenondersteuners die samen 300 voltijdbanen invulden. Deze lerarenondersteuners zijn vooral te vinden in de vier grote steden.

**Voortgezet onderwijs**

In het voortgezet onderwijs werken circa 3.300 onderwijsondersteuners. Op vrijwel alle scholen met havo/vwo en op vrijwel alle praktijkscholen werkt onderwijsondersteunend personeel. Van de vmbo-scholen heeft echter nog niet de helft onderwijsondersteunend personeel in dienst. Het afgelopen jaar is het aandeel vmbo-scholen dat onderwijsondersteunend personeel inzet in het primaire proces aanmerkelijk toegenomen (met 10 procent). Van de verschillende onderwijsondersteunende functies die scholen kunnen inzetten, komt de technisch onderwijsassistent (TOA) het meest voor. In de afgelopen drie jaar zijn er echter vooral meer onderwijs-, klassen- en lesassistenten bijgekomen. Als scholen denken aan uitbreiding in de komende drie jaar, dan betreft het ook voornamelijk deze

## F3.4

Het aantal onderwijsassistenten in het basisonderwijs naar regio in 2002 en 2003



functies. Het inzetten van onderwijsondersteunend personeel heeft bij driekwart van de scholen geleid tot aanpassingen in de onderwijsorganisatie. Bij tien procent van de scholen die onderwijsondersteunend personeel inzetten zijn kernteams ingevoerd, bestaande uit leraren en onderwijsondersteunend personeel.

#### **Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie**

Vier van de vijf instellingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie hebben onderwijsondersteunend personeel ingezet in het primaire proces. Het onderwijsondersteunend personeel wordt vooral ingezet bij de praktijkvakken en dan met name in de sectoren techniek, en welzijn en gezondheid. In de afgelopen drie jaar is vooral het aantal instructeurs, medewerkers openleercentrum en onderwijsassistenten toegenomen. Door onderwijsondersteunend personeel in te zetten is er meer aandacht gekomen voor zelfstandig leren. Bovendien is de begeleiding van deelnemers in het openleercentrum aangepast. Op een derde van de instellingen zijn zogenoemde resultaatverantwoordelijke teams ontstaan, die uit docenten en onderwijsondersteunend personeel bestaan. Dankzij de inzet van onderwijsondersteunend personeel staan er meer mensen uit de beroepspraktijk voor de klas en is de veiligheid in de praktijklessen vergroot.

#### **Leraren: taakspecialisatie en functiedifferentiatie<sup>10</sup>**

De ene docent is de andere niet. Leraren hebben verschillende kwaliteiten en verschillende voorkeuren voor bepaalde taken. Scholen kunnen hun organisatie zo inrichten dat de kwaliteiten van leraren optimaal worden benut. De ene docent specialiseert zich bijvoorbeeld op het gebied van curriculumontwikkeling. Een collega die meer plezier beleeft aan leerlingbegeleiding, kan zijn deskundigheid op dat vlak verder uitbreiden.

Ruim twee derde van de leraren heeft een of meer specifieke taken (68,3 procent). De meeste specifieke taken liggen bij de meer ervaren leraren boven de 40 jaar. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie besteden leraren gemiddeld de meeste tijd aan deze taken, namelijk 14,4 uur. In het primair onderwijs en voortgezet onderwijs is dit respectievelijk 10,9 en 8,3 uur.

#### **Primair onderwijs**

Alle scholen in het primair onderwijs doen op de een of andere manier aan taakspecialisatie. In de basisschool komen interne begeleiders, ict-coördinatoren en remedial teachers het meest voor. Ook het speciaal onderwijs kent leraren met deze taken, maar daar komt ook de ambulante begeleider veel voor. Een specialisatie die de afgelopen drie jaren bij veel scholen is toegenomen en naar verwachting ook de komende drie jaren zal stijgen, is de bouwcoördinator.

Scholen kunnen ook de functie van seniorleraar in hun functiegebouw opnemen. Dit is inmiddels op bijna tien procent van de scholen gebeurd. De meeste scholen zitten op dit moment in een verkenningsfase. Hoewel hiervoor binnen de schoolbudgetten middelen zijn vrijgemaakt, is volgens de meeste scholen het ontbreken van financiële middelen de voornaamste reden om geen functiedifferentiatie binnen de functie van leraar toe te passen. Ook zijn scholen bang voor scheve ogen binnen het team. Een deel van de scholen noemt het zichtbaar worden van de verschillen tussen leraren dan ook als argument om geen functiedifferentiatie toe te passen. Het verschillend belonen van verschillende kwaliteiten wordt echter juist als belangrijk motief genoemd om wél aan functiedifferentiatie te doen. Er is kennelijk nog een aanzienlijk verschil tussen denken en doen op dit vlak. Van de seniorleraren vervult ongeveer de helft een specifieke taak op school. De meest voorkomende taak is die van intern begeleider.

#### **Voortgezet onderwijs**

Een veel voorkomende taak in het voortgezet onderwijs is die van ict-coördinator. Verder worden op veel scholen leraren ingezet om roosters te maken, of als jaarlaag- of afdelingscoördinator, remedial teacher, leerlingbegeleider, praktijk/stagebegeleider of sectie/vakgropleider te functioneren.

De helft van de scholen verwacht dat er de komende drie jaar leraren met specifieke taken op hun school bij komen. Zij denken daarbij voornamelijk aan meer interne opleiders en trainers/coaches. Het invoeren van taakspecialisatie gaat op twee derde van de scholen samen met aanpassingen in de onderwijsorganisatie. Er wordt bijvoorbeeld een professionele hulpverleningsstructuur opgezet of een systematischer interne consultatie.

Ruim tien procent van de scholen maakt inmiddels gebruik van de mogelijkheden tot functie-differentiatie bij leraren. De twee belangrijkste redenen zijn: het bieden van loopbaanperspectief en het verschillend belonen van verschillende kwaliteiten. Een flink deel van de scholen (37 procent) gaat op korte termijn functiedifferentiatie toepassen. De grootste groep (bijna de helft) zit nog in de verkenningsfase. Daarnaast is er een zeer kleine groep scholen die niet van plan is om iets aan functiedifferentiatie te gaan doen. Hieraan liggen naar eigen zeggen financiële redenen ten grondslag. Ook zijn ze bang voor scheve ogen binnen het team.

Bij de scholen die functiedifferentiatie toepassen, komt de functie van leraar bovenbouw schaal LD (zie bijlage: salaristabel) het meest voor. De functie die naar verwachting het meest ingevoerd gaat worden in de toekomst, is de leraar in schaal LC in het vmbo. De helft van de scholen wil een aparte functie creëren voor leraren met specifieke taken. Hiervoor komen vooral de jaarlaagcoördinator, de ict-coördinator en de teamleider in aanmerking. In de nieuwe CAO Onderwijs is afgesproken dat de vmbo-scholen extra middelen krijgen toegekend voor functiedifferentiatie (extra schalen LC en LD; zie ook hoofdstuk 2). Met dit geld kunnen vmbo-scholen leraren die met achterstandsgroepen werken en bijzondere prestaties leveren extra belonen.

#### **Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie**

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie komt de coördinator van de beroepspraktijkvorming op de meeste scholen voor als specifieke taak.

In de afgelopen drie jaar is vooral een toename te zien in het aantal teamleiders, beheerders openleercentrum en ROC-begeleiders nieuwe docenten. De meeste instellingen geven docenten een specifieke taak omdat ze, net als de scholen in het primair onderwijs, zo veel mogelijk gebruik willen maken van de specifieke kwaliteiten van docenten. Voor de helft van de instellingen is het beter verdelen van onderwijstaken binnen de instelling ook een belangrijk motief. Bij 60 procent van de instellingen gaat taakspecialisatie van leraren gepaard met organisatorische veranderingen. Zo worden vakken in leergebieden geïntegreerd en wordt de hulpverleningsstructuur professioneler en gestructureerder opgezet. Op vrijwel alle instellingen krijgen leraren met specifieke taken extra scholing en begeleiding. Ongeveer 20 procent van de instellingen geeft deze leraren een extra beloning.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is enkele jaren geleden een nieuw functie-waarderingssysteem voor het personeel ingevoerd. De verantwoordelijkheid voor functiedifferentiatie ligt bij meer dan de helft van de instellingen op centraal niveau. Op ongeveer 20 procent van de instellingen wordt binnen het beroep van leraar drie salarisniveaus onderscheiden. De meeste instellingen hanteren twee niveaus: LB en LC. Het ontbreken van financiële middelen wordt daarvoor als voornaamste reden gegeven. Aangezien ook in de bve-sector middelen aan de schoolbudgetten zijn toegevoegd om functies op schaal LD te creëren, lijkt ook hier sprake te zijn van een keuze. Verder geeft een derde van de instellingen aan dat er zo minder flexibiliteit ontstaat om taken toe te delen. De instellingen die wel drie niveaus hebben, doen dat vooral om hun leraren loopbaanperspectief te bieden en de feitelijke werkverdeling te formaliseren.

### **3.5 Opleiden en begeleiden**

Een grotere diversiteit aan functies binnen de school vraagt om de ontwikkeling van een eigen opleidings- en loopbaanbeleid. Met de invoering van diverse taken en functies voor leraren, zoals coach, coördinator en intern opleider, hebben leraren behoefte aan scholing om zich te kunnen specialiseren. Ook krijgen scholen steeds meer personeel dat afkomstig is uit andere sectoren van de



arbeidsmarkt. Deze mensen brengen daardoor nieuwe competenties mee waarmee ze de school kunnen verrijken. Tegelijkertijd moeten ze bepaalde competenties nog ontwikkelen om hun baan in het onderwijs goed te kunnen uitoefenen. Voor een groot deel leren zij de vaardigheden al werkend in de school. In het wetsvoorstel Beroepen in het Onderwijs ligt bovendien continue aandacht besloten om het personeel in de school te scholen, zodat het personeel blijvend voldoet aan de daarin gestelde bekwaamheidseisen.

Opleidingsbeleid wordt dus een steeds belangrijker aspect van het personeelsbeleid. Scholen kunnen ervoor kiezen om hun personeel zelf (voor een deel) op te leiden. Dan is het wel belangrijk dat de school een goede begeleiding en leeromgeving biedt aan alle medewerkers die de school instromen en aan het personeel dat zich verder wil ontwikkelen en wil doorgroeien binnen de organisatie. De school kan hierbij ondersteuning vragen aan Educatieve Instellingen (bijvoorbeeld de lerarenopleidingen). De Onderwijsinspectie constateert dat de samenwerking tussen opleidingen en scholen bij het opleiden van onderwijspersoneel toeneemt. De vormen van praktijk- en werkplekleren groeien in diversiteit, kwantiteit en meestal ook kwaliteit. Ook neemt de verscheidenheid aan doelgroepen voor de lerarenopleiding toe, evenals de flexibiliteit van de opleidingen<sup>11</sup>.

Opleiding en school zoeken naar antwoorden op verschillende vragen over de inhoud van het opleiden. Wat leer je waar? Wat is nodig om de theorie en de praktijk goed op elkaar af te stemmen? Hoe moet de begeleiding worden vormgegeven? Wat is de specifieke expertise van de school en de opleiding? Welke eisen mag je stellen aan de gezamenlijke leeromgeving? De diverse projecten 'Opleiden in de school' in primair en voortgezet onderwijs proberen antwoorden op deze vragen te vinden. In de volgende alinea's besteden we aandacht aan de begeleiding en opleiding van drie specifieke groepen: zij-instromers, onderwijsondersteunend personeel en de manager-in-opleiding.

### Zij-instromers

In de scholingstrajecten die zij-instromers volgen, spelen de opleiding en de school een belangrijke rol. Een groot deel van het leren vindt immers plaats op de werkplek in de school. Het is daarom belangrijk dat de school en de lerarenopleiding goede afspraken maken over het traject dat de zij-instromer volgt. Zowel de school als de lerarenopleiding moet wennen aan de nieuwe verhouding die tussen beide partijen ontstaat. Van een overheveling van onderdelen van de scholing naar de school blijkt tot nu toe nog geen sprake.

#### *Tripartiet overleg ontbreekt*

School, lerarenopleiding en zij-instromer behoren samen vast te stellen welke scholing en begeleiding de zij-instromer nog moet krijgen. Van zo'n tripartiet overleg is echter nog nauwelijks sprake. Het is gebruikelijk dat de opleiding een voorstel tot scholing en begeleiding voorlegt aan de kandidaat en school. De meeste scholen aanvaarden dit voorstel. Scholen zijn doorgaans nog niet gewend om hierover te overleggen en te onderhandelen met de lerarenopleiding. In de overeenkomsten wordt ook onvoldoende duidelijk – of helemaal niet – omschreven wat de inhoud, de omvang, de taakverdeling en de verantwoordelijkheidsverdeling is van de begeleiders vanuit de opleiding en in de school. Omdat de begeleiding vanuit de opleiding vooral op afstand is, zou er juist een goed contact moeten zijn tussen de opleiding en de school. De zij-instromer zelf is meestal wel betrokken bij het opstellen van de overeenkomst<sup>12</sup>.

#### *Begeleiding*

Begeleiding op de school vindt volgens de zij-instromers in de meeste gevallen maandelijks plaats. Ongeveer 10 procent van de zij-instromers krijgt geen begeleiding door de school. Volgens de begeleiders in het primair onderwijs besteden ze gemiddeld ruim drie uur per week aan begeleiding van de zij-instromers. In het voortgezet onderwijs is dat twee uur per week. In het primair onderwijs is het vooral de collega/vakdocent of de schoolleiding die de begeleiding op zich neemt. In het voortgezet onderwijs is dat meestal de collega/ vakdocent, maar in deze sector is ook vaak sprake van een algemeen begeleider

voor zij-instromers. Zowel begeleiders als directeuren vinden dat de begeleiding van zij-instromers meer tijd kost dan de begeleiding van beginnende leraren, leraren in opleiding en stagiairs. Dat komt vaak doordat relevante kennis en ervaring bij zij-instromers ontbreken. De begeleiders geven aan dat het in de begeleiding vooral gaat om pedagogische en didactische zaken.

Ongeveer de helft van de zij-instromers in het primair en voortgezet onderwijs krijgt geen begeleiding van de lerarenopleiding op de werkplek. Als die begeleiding er wel is, dan vindt deze voornamelijk maandelijks en onregelmatig plaats<sup>13</sup>.

### Onderwijsondersteunend personeel

Om de inzet van onderwijsondersteunend personeel te optimaliseren, zorgen veel scholen in het primair onderwijs voor scholingsmogelijkheden. Ongeveer 60 procent van het onderwijsondersteunend personeel krijgt scholing of begeleiding. Van de leraren die hen aansturen, volgt ongeveer 20 procent scholing. Extra beloning voor deze leraren komt slechts incidenteel voor.

Als onderwijsassistenten in het onderwijs gaan werken, kan dit voor hen een opstap zijn naar het beroep van leraar. Ruim een op de vijf onderwijsondersteuners ambieert een functie als leraar. In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en in het primair onderwijs is dit aandeel het hoogst; in het voortgezet en hoger onderwijs het laagst. Vooral jonge onderwijsondersteuners willen graag leraar worden. Van alle onderwijsondersteuners jonger dan 40 jaar ambiëren drie op de tien medewerkers een baan als leraar. Daarvan is ook bijna iedereen (87 procent) bereid om een gerichte opleiding te volgen. Tweederde wil daarmee het liefst zo spoedig mogelijk starten<sup>14</sup>. Ruim de helft van de scholen stimuleert de doorstroom van onderwijsondersteunend personeel naar leraar<sup>15</sup>. De belangrijkste reden daarvan is dat zij loopbaanperspectief willen bieden. Een ander belangrijk motief is dat zij een eigen kweekvijver willen creëren om een toekomstig lerarentekort te voorkomen.

### Management

Vacatures voor directeuren in het primair onderwijs zijn moeilijk te vervullen (zie hoofdstuk 1). De verwachting is dat dit probleem de komende jaren alleen maar groter wordt<sup>16</sup>. Door de sterke vergrijzing onder het directiepersoneel neemt de uitstroom de komende jaren behoorlijk toe. Om grote problemen bij het vervullen van de vraag naar nieuw directiepersoneel te voorkomen, is het belangrijk om de doorstroom van leraar naar directeur te bevorderen. Meer dan de helft van de scholen in het primair onderwijs heeft op dit moment echter nog geen kweekvijver voor (toekomstig) directiepersoneel. Volgens deze scholen is een tekort aan financiële middelen het belangrijkste argument om geen kweekvijver op te zetten. De belangrijkste beweegredenen om wel een kweekvijver te hebben, is dat scholen leraren en adjuncten een loopbaanperspectief willen bieden. Ze proberen bovendien te anticiperen op toekomstige problemen met directievacatures. De meeste leraren in de kweekvijver volgen een opleiding of cursus. In het voortgezet onderwijs geven meer scholen hun leraren in de kweekvijver een extra beloning in de vorm van een toelage of gratificatie dan in het primair onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie<sup>17</sup>.

## T3.2

Het onderwijsondersteunend personeel in opleiding of benoemd tot leraar<sup>3</sup> (%)

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
In opleiding tot leraar	35,1	56,7	83,3
Benoemd tot leraar	12,1	49,3	77,8

<sup>3</sup> Cijfers hebben betrekking op de scholen die onderwijsondersteunend personeel ingezet hebben.

- 1 Research voor Beleid, Integraal Personeelsbeleid in primair en voortgezet onderwijs, derde meting van de monitor (2003), conceptrapport. In opdracht van de Inspectie van het onderwijs brengt Research voor Beleid jaarlijks tussen 2001 en 2005 de stand van zaken rond IPB in kaart. In 2001 en 2002 hebben de eerste metingen van de monitor plaatsgevonden.
- 2 Research voor Beleid, de diepte in met integraal personeelsbeleid, 2003
- 3 Research voor Beleid, Integraal Personeelsbeleid in primair en voortgezet onderwijs, derde meting van de monitor (2003), conceptrapport. In opdracht van de Inspectie van het onderwijs brengt Research voor Beleid jaarlijks tussen 2001 en 2005 de stand van zaken rond IPB in kaart. In 2001 en 2002 hebben de eerste metingen van de monitor plaatsgevonden.
- 4 Inspectie van het onderwijs, in de reeks Professioneel Onderwijspersoneel, Integraal personeelsbeleid 2002, primair en voortgezet onderwijs 2002
- 5 Research voor Beleid, de diepte in met integraal personeelsbeleid, 2003
- 6 De cijfers in paragraaf 3.3 zijn grotendeels afkomstig uit de Personeelsenquête 2003 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die in samenwerking met het ministerie van OCenW tot stand is gekomen.
- 7 Regioplan, uitstroomonderzoek po, vo en bve, conceptrapport
- 8 Tenzij anders vermeld zijn de gegevens in paragraaf 3.4 ontleend aan de Aandacht groepenmonitor, conceptrapport, ITS, Nijmegen
- 9 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- 10 De in deze paragraaf vermelde gegevens zijn ontleend aan de Personeelsenquête 2003, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ITS, Functiedifferentiatie in het onderwijs, conceptrapport
- 11 Inspectie van het onderwijs, Professioneel onderwijspersoneel. Opleiden met de school. Tweede evaluatie van educatief partnerschap, 2003
- 12 Inspectie van het onderwijs, De evaluatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs, 2003
- 13 ITS, Aandachtgroepenmonitor, verdiepingsthema zij-instromers in het onderwijs, conceptrapport
- 14 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête 2003
- 15 ITS, Aandachtgroepenmonitor, functiedifferentiatie in het onderwijs, conceptrapport
- 16 Ecorys Nei, de toekomstige arbeidsmarkt voor leraren en managers in het primair en voortgezet onderwijs: prognoses 2003 – 2011, 2003
- 17 ITS, Aandachtgroepenmonitor, verdiepingsthema functiedifferentiatie in het onderwijs, conceptrapport

# H4

## Kwalitatieve aspecten van de personeelsvoorziening

### 4.1 Inleiding

Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking is de afgelopen jaren flink gestegen. In 1995 had bijna een kwart van de Nederlandse beroepsbevolking een opleiding afgerond op het niveau van hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. In 2002 was dit aandeel hoger opgeleiden inmiddels gestegen tot 29 procent<sup>1</sup>. Desondanks – of eigenlijk juist daarom – kunnen we een aantal ontwikkelingen aanwijzen die de samenleving zorgen baren als het gaat om de (toekomstige) kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Het lerarentekort leidt er soms toe dat lessen uitvallen, andere leraren en directeuren tijdelijk moeten waarnemen, en dat groepen samengevoegd moeten worden. Vanuit het oogpunt van kwaliteit zijn dergelijke (nood)oplossingen ongewenst. Ook het (toenemende) aantal on(der)bevoegden voor de klas, en de al dan niet langdurige vervanging door onderwijsassistenten of stagiaires bij ziekte roepen vragen op over de kwaliteit van het onderwijs. De Onderwijsraad<sup>2</sup> en de Onderwijsinspectie luiden daarom de noodklok. Op termijn zou het lerarentekort nadelige gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van ons onderwijs. Mede daarom heeft onder andere de Onderwijsinspectie recentelijk gekeken naar de inzet en kwaliteit van allerlei (nieuwe) groepen onderwijspersoneel zoals zij-instromers, beginnende leraren en leraren in opleiding (LIO's), onbevoegden en onderwijsassistenten.

In dit hoofdstuk bespreken we verschillende facetten die een rol spelen bij de kwaliteit van het onderwijs, zoals de groepsgrootte, de invulling van het lerarentekort en de begeleiding van beginnende leerkrachten.

### 4.2 Internationaal perspectief

Voordat we ingaan op de relatie tussen aspecten van de personeelsvoorziening, zoals (vervanging bij) ziekte, onbevoegde docenten, mobiliteit en vacatures en schoolprestaties, is het goed om de blik eens te verruimen en te kijken naar de prestaties van onze leerlingen en studenten in internationaal perspectief.

#### Een internationale prioriteit

In veel landen staat het lerarenbeleid hoog op de politieke agenda. Niet zozeer vanwege een tekort aan leraren - dat probleem speelt maar in een beperkt aantal landen - maar juist omdat men zich zorgen maakt over de (dalende) kwaliteit van het onderwijs. Daarom is de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 2002 gestart met het project 'Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers'. Aan dit project nemen bijna alle landen van de OESO deel, waaronder ook Nederland. De OESO werkt momenteel aan een eindrapport, dat naar verwachting medio 2004 klaar zal zijn<sup>1</sup>.

#### Nederland vergeleken met de rest van Europa

Als er wordt gekeken naar **leerlingprestaties**<sup>3</sup> dan doet Nederland het in vergelijking met andere Europese landen goed. Dankzij verbeterde lesmethoden, kleinere klassen en een goed gebruik van computers in het onderwijs is de kwaliteit van het begrijpend lezen van Nederlandse kinderen de afgelopen tien jaar flink verbeterd. Twaalf jaar geleden eindigden Nederlandse kinderen nog op de 21e plaats bij een wereldwijd onderzoek, nu scoren Nederlandse kinderen met een 2e plaats achter Zweedse kinderen zeer goed. Daarnaast beschikken Nederlandse jongens en meisjes ook over uitstekende vaardigheden in wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken. In het basisonderwijs

1 Alle landenrapporten en de diverse achtergrondrapporten staan op de website [www.oecd.org/edu/teacherpolicy](http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy). Behalve de OESO houden ook de Europese Unie (Euridyce), Education International (overkoepelend orgaan van werknemersorganisaties), de European Training foundation en de Wereldbank zich intensief met het onderwerp lerarenbeleid bezig. Tegelijkertijd zijn ook de Europese werkgeversorganisaties, waaronder VNO-NCW, van mening dat het beroep van leraar aantrekkelijker en dynamischer moet worden (Empowering the teaching profession and modernizing schoolmanagement, The employers perspective, 2003). Goede leraren zijn in hun visie onontbeerlijk om goed – vooral technisch – onderwijs te leveren.

wordt dan ook relatief veel tijd besteed aan zowel rekenen als taal. In Nederland presteren ook de leerlingen uit lagere sociaal-economische milieus relatief hoog als het gaat om lezen. Bovendien doen ook allochtone leerlingen in het Nederlandse onderwijs het goed. Door de goede prestaties van autochtone leerlingen is het verschil tussen autochtone en allochtone leerlingen wel groter dan in andere landen.

Ook het **opleidingsniveau**<sup>4</sup> van de Nederlandse beroepsbevolking heeft de laatste tijd een flinke sprong gemaakt. Driekwart van de Nederlandse beroepsbevolking tussen de 25 en 35 jaar heeft een opleiding op havo, vwo of mbo-2-niveau afgerond. Dit ligt iets boven het Europese gemiddelde. Wel kent Nederland ten opzichte van de buurlanden een relatief hoog aantal voortijdige schoolverlaters. De schoolverlaters hadden in 2000 echter vaker werk gevonden dan hun leeftijdsgenoten in andere Europese landen. De huidige oploop van werkloosheid onder laag opgeleide jongeren en voortijdig schoolverlaters wijst er echter op dat zij ook als eerste de nadelige gevolgen ondervinden van de huidige economische neergang. Het geeft maar weer eens het grote belang aan van het verkrijgen van een goede startkwalificatie voor de positie op de arbeidsmarkt.

In Nederland heeft ruim een kwart van de 25- tot 34-jarigen een opleiding in het hoger onderwijs gevolgd. Dit percentage ligt iets onder het Europese gemiddelde van 28 procent. Daarbij gaat het wel om diverse soorten opleidingen van verschillende lengte, terwijl in Nederland vrijwel iedere afgestudeerde een opleiding van vier jaar of langer in het hoger onderwijs heeft gevolgd. In de buurlanden wordt vaker een kortere beroepsgerichte opleiding in het hoger onderwijs gevolgd.

Tijdens de Europese raad van Lissabon in maart 2000 zijn vijf doelstellingen overeengekomen, die in 2010 gerealiseerd moeten zijn. Eén daarvan heeft betrekking op het vergroten van het aantal (vrouwelijke) afgestudeerden in de bètastudies. Vooral Nederlandse vrouwen kiezen bijna nooit voor zo'n studie. Van de Nederlandse afgestudeerden in een exacte opleiding (wiskunde en informatica) is slechts 16 procent vrouw. In de ons omringende landen ligt dit percentage veel hoger. Het gemiddelde van de Europese Unie is zelfs twee keer zo hoog (33 procent). Hetzelfde geldt voor de afgestudeerden in een technische opleiding. In Nederland is het aandeel vrouwen 13 procent, het gemiddelde van de Europese Unie is 23 procent. Ook het aandeel vrouwen met een topfunctie in de academische sector valt in de Europese vergelijking laag uit. Eind 2001 was slechts 7 procent van de hoogleraren en 11 procent van de universitaire hoofddocenten vrouw. In Finland zijn deze percentages respectievelijk 18 en 45 procent<sup>5</sup>.

### 4.3 Laatste stap groeps-grootteverkleining

In de afgelopen jaren is in het kader van het project 'groeps-grootte en kwaliteit' veel gedaan aan groeps-grootteverkleining voor de onderbouw van de basisschool. De daarmee gepaard gaande overheidsinvesteringen zijn bedoeld om scholen in staat te stellen groepen te verkleinen, om meer en gerichte aandacht aan kinderen te schenken en zo de kwaliteit van het onderwijs in de onderbouw te vergroten.

In augustus 2002 is de laatste fase van deze overheidsmaatregel uitgevoerd. De totale investering bedraagt inmiddels € 613 miljoen per jaar. De toepassing van de middelen verschilt per school:

- meer handen voor de klas (groepsleraren, zij-instromers, LIO's, assistenten);
- inzet van meer onderwijzend personeel (LIO's, vakleraren en remedial teachers);
- inzet van coördinatoren onderbouw.

Ruim de helft van de scholen zet de personele middelen voor de onderbouw in voor 'meer handen in de klas', door extra bevoegde groepsleraren, zij-instromers, LIO's en onderwijsassistenten aan te stellen. De toepassing van meer handen voor de klas is het laatste jaar met 9 procent gestegen. Het project heeft dan ook een duidelijk effect gehad op de groeps-grootte. In 2002 zaten gemiddeld ongeveer drie kinderen minder in een klas dan in 1994. De gemiddelde groeps-grootte daalde in de onderbouw van het basisonderwijs van 23,7 in 1994 naar 20,9 in 2002 en in de bovenbouw van 25,0 naar 23,7<sup>6</sup>.

Over het directe effect van meer assistentie in de klas en de afgenomen groepsgrootte op de kwaliteit van het onderwijs bestaat geen volstrekte helderheid. De Onderwijsinspectie is echter positief gestemd over de extra hulp in de klas in relatie tot de afstemming van de instructie en verwerking op de onderwijsbehoeften van leerlingen<sup>7</sup>.

#### 4.4 Instroom en kwaliteit

Zoals we al eerder schreven, heeft het onderwijs nu en in de komende jaren een groeiend aantal nieuwe leraren en onderwijsondersteuners nodig. Daarbij is het van wezenlijk belang dat de kwaliteit van de nieuwe instroom geborgd wordt. Daarbij zijn vragen aan de orde over de kwaliteit van de opleiding, de aansluiting tussen de beroepspraktijk en de opleiding tot leraar, de begeleiding van de nieuwe instromers op scholen en bijvoorbeeld het aantal onbevoegden in het voortgezet onderwijs. Ook de wijze waarop kwaliteit wordt geborgd is daarbij cruciaal.

##### *On(der)bevoegde leraren in het voortgezet onderwijs*

De instroom in het voortgezet onderwijs vanuit de marktsector en het primair onderwijs is de laatste jaren erg groot geweest. Alleen op deze wijze is structurele lesuitval op grote schaal voorkomen. De instroom vanuit de lerarenopleiding en de herintrede vanuit wachtgeld en arbeidsongeschiktheid zijn volstrekt onvoldoende om in de oplopende vraag te voorzien. Voor een deel zijn de instromers vanuit de marktsector voormalige - bevoegde - docenten. Voor een ander deel zijn het on(der)bevoegden.

Al geruime tijd wordt in het voortgezet onderwijs ieder jaar weer een aanzienlijk aantal on(der)bevoegde leraren ingezet. Dit betekent dat openstaande vacatures worden vervuld door werknemers die bevoegd zijn in een ander vak dan waarin zij lesgeven of in het geheel niet bevoegd zijn les te geven in het voortgezet onderwijs.

In het derde kwartaal 2002 is ongeveer 30 procent van de vacatures in het voortgezet onderwijs ingevuld door een on(der)bevoegde. In dezelfde periode in 2001 was dit nog geen 28 procent<sup>8</sup>. Het is formeel mogelijk om on(der)bevoegden in te zetten als de Onderwijsinspectie hiervoor een ontheffing heeft verleend. In 2002 heeft de Onderwijsinspectie in totaal bijna 3.900 ontheffingen verleend om on(der)bevoegde leraren aan te stellen (in 2001 waren dat er nog ruim 5000). Het gemiddeld aantal uren waarvoor de dispensatie is aangevraagd, is 13,4 uur per persoon. Een derde van de leraren voor wie dispensatie is aangevraagd is ouder dan 45 jaar en bijna de helft studeert nog<sup>9</sup>. Hoewel de Onderwijsinspectie concludeert dat de kwaliteit van de lessen van deze on(der)bevoegden 'iets minder' is dan die van andere leraren, bestaat er geen statistisch aantoonbaar verband tussen het aandeel leraren met dispensatie en de opbrengstgegevens van de scholen in het voortgezet onderwijs<sup>10</sup>. Daarbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat het verband enkel is onderzocht voor on(der)bevoegden met een dispensatie.

De cijfers van de Onderwijsinspectie laten dus een daling zien van het aantal on(der)bevoegden dat voor de klas staat. Andere bronnen<sup>11</sup> laten daarentegen juist een hoger aantal niet (volledig) bevoegde docenten zien (voor tabel zie bijlage 5). Uit de Integrale Personeelstellingen Onderwijs (IPTO) en de personeelsenquête van het ministerie van BZK en het ministerie van OCenW blijkt dat ongeveer één op de zeven leraren niet volledig bevoegd is. Dit komt overeen met ongeveer 9000 niet volledig bevoegde leraren in het voortgezet onderwijs. Het lijkt daarom alsof bij de Onderwijsinspectie sprake is van onderrapportage. On(der)bevoegde leraren treffen we vooral aan in het VMBO en praktijkonderwijs (respectievelijk circa 17 en 25 procent).

De groep 'niet volledig bevoegden' is natuurlijk wel een heel divers gezelschap. Het omvat mensen zonder één enkele bevoegdheid, maar ook mensen met een afgeronde lerarenopleiding. Zij geven dan echter les in een vak waarvoor zij niet bevoegd zijn. Desondanks is een percentage van circa 15 à 16 procent niet volledig bevoegden hoog. Ongeveer 7 procent van de onderwijsgeevenden is geheel onbevoegd en in bijna 10 procent van de gevallen is sprake van onderbevoegdheid. De verschillen

tussen vakken zijn echter groot. In vrijwel alle praktijkvakken ligt het aandeel docenten zonder enige bevoegdheid boven de 10 procent. In een aantal gevallen, zoals in de motorvoertuigtechniek, verzorging, verkoopkennis en grafische techniek, is dat zelfs boven de 15 procent. In de drie laatstgenoemde gevallen, maar ook in vakken als economie, informatiekunde, maatschappijleer en AVMB is meer dan 30 procent van de leraren niet volledig bevoegd. Voor alle examenvakken geldt dat zeker 5 procent van de onderwijsgeevenden geen bevoegdheid heeft. In vakken als Duits, klassieke talen, overige talen en science is eveneens sprake van een hoog aandeel onbevoegde docenten (10 tot 15 procent), maar is het aandeel onderbevoegde docenten betrekkelijk laag. De IPTO geeft een indicatie van de mate waarin on(der)bevoegdheid wordt gemeld. Met name onderbevoegdheid in niet-examenvakken wordt zelden gemeld. Ook onbevoegden in combinatievakken in de onderbouw en in beroepsgerichte vakken worden waarschijnlijk minder vaak gemeld bij de Onderwijsinspectie.

Zeker met de olopende vraag in de komende jaren bestaat het gevaar dat het aantal onbevoegden verder toeneemt. De weerstand die sommige scholen hebben tegen zij-instroom lijkt in die zin moeilijk verenigbaar met het aanstellen van onbevoegde docenten op deze schaal. Zij-instromers (hbo'ers en wo'ers) moeten immers een **assessment** afleggen en krijgen een opleidingstraject aangeboden dat in twee jaar tijd tot een volledige bevoegdheid moet leiden. Het moet voor scholen dus aantrekkelijker zijn om in plaats van een onbevoegde leraar een zij-instromer aan te stellen. Zij hebben dan in ieder geval de garantie dat ze binnen twee jaar een bevoegde leraar hebben. Bovendien past een dergelijke aanpak beter in een meerjarig integraal personeelsbeleid.

#### **Directeuren PO zonder onderwijsbevoegdheid**

Sinds 2002 kunnen in het primair onderwijs (adjunct-)directeuren worden aangesteld die geen onderwijsbevoegdheid hebben. Voorwaarde is dat zij geen les geven. Op 1 januari 2003 waren in het primair onderwijs ongeveer 130 onbevoegde directeuren werkzaam: ongeveer twee derde als bovenschools manager en een derde als (adjunct-)directeur<sup>12</sup>. Deze 'onbevoegde' managers zijn vooral in dienst bij grote schoolbesturen. Zij zijn aangesteld op basis van hun managementkwaliteiten, hun leiderschap en hun ervaring op het gebied van personeel en organisatie.

#### **Kwaliteit van de zij-instroom op orde**

De belangstelling van werknemers in de marktsectoren om als zij-instromer in het onderwijs te gaan werken, blijft groot. De Onderwijsinspectie komt tot de conclusie dat het traject zij-instroom in het primair en voortgezet onderwijs een realistische wijze is om als leraar aan de slag te gaan. Daarbij is een belangrijke constatering dat de basiskwaliteiten van de zij-instromers voldoende blijken te zijn. Een belangrijke voorwaarde om die kwaliteiten verder te kunnen uitbouwen is wel dat de zij-instromer verzekerd is van een goede begeleiding in de school en vanuit de opleiding<sup>13</sup>.

Schoolleiders in het **primair onderwijs** delen deze zienswijze van de Onderwijsinspectie. Een grote meerderheid van de schoolleiders (90 procent) is namelijk tevreden over het functioneren van de zij-instromer(s) op hun school. Twee derde van hen zou dan ook zonder enkel voorbehoud opnieuw een zij-instromer willen aanstellen. Een aandachtspunt daarbij is wel dat slechts de helft van de zij-instromers wordt ingezet in een enkelvoudige, reguliere basisschoolgroep. Bijna een kwart functioneert als invaller in verschillende groepen. De Onderwijsinspectie vindt dat een onwenselijke situatie. Als invaller worden zij-instromers namelijk niet of nauwelijks in de gelegenheid gesteld om in de school- en klassensituatie te groeien<sup>14</sup>. Zij-instromers zouden daarom bij voorkeur in reguliere groepen moeten worden ingezet.

In het **voortgezet onderwijs** stellen de directeuren die ervaring hebben met een zij-instromer zich iets gereserveerder op. Ruim de helft daarvan zou zeker opnieuw een zij-instromer aanstellen. Degenen die hierover twifelen, geven aan dat ze een volgende keer een beter contact met de opleiding van de zij-instromer zouden willen hebben. In het voortgezet onderwijs kiezen zij-instromers er vrijwel altijd voor om les te geven in een vak waarvoor ze zelf een vooropleiding hebben genoten. Driekwart van de

directies is van mening dat de zij-instromer op voldoende niveau lesgeeft. Ook de Onderwijsinspectie concludeert dat zij-instromers in het voortgezet onderwijs zeker niet slechter presteren dan (reguliere) leraren in opleiding (LIO's), met de aantekening dat verdere ontwikkeling van zij-instromers in didactisch en pedagogisch opzicht nog wel gewenst is. Overigens stelt de Onderwijsinspectie dat de didactische en pedagogische vaardigheden slechts iets minder zijn dan bij bevoegde leraren. Zij-instromers in het voortgezet onderwijs worden relatief wel vaak ingezet in bewerkelijke klassen, zoals de leerjaren twee en drie en in klassen van het VMBO<sup>15</sup>. De inzet van zij-instromers zou in dat opzicht dan ook wat gelijkmatiger moeten worden verdeeld.

#### 4.5 Begeleiding van beginnende leraren

Opvang, ondersteuning en begeleiding zijn vanzelfsprekend altijd al van belang geweest om beginnende leraren een goede start te geven op de onderwijsarbeidsmarkt. Zowel het behoud van personeel als de kwaliteit van het onderwijs is daarbij gebaat. De grote instroom van nieuwkomers en het feit dat nieuwe groepen de school binnenkomen (bijvoorbeeld onderwijsassistenten, leraar-ondersteuners en zij-instromers) maakt het belang van de begeleiding van beginnende leraren en onderwijsondersteunend personeel de laatste jaren nog groter. Nieuwe opleidingswegen, zoals de zij-instroomtrajecten, vereisen nu eenmaal een goede coaching binnen de school. De schaarste leidt er echter toe dat zittend personeel te weinig tijd kan vrijmaken voor een uitgebreide begeleiding van een nieuwkomer. Kortom, juist nu veel scholen geconfronteerd worden met problemen in de personeelsvoorziening is een goede en planmatige ondersteuning van beginnende leraren essentieel geworden. In vergelijking met 1993 geven basisscholen tegenwoordig niet alleen meer ondersteuning aan beginnende leraren, ze gaan hierbij bovendien planmatiger te werk. Desondanks valt er nog veel te verbeteren aan de begeleiding van beginnende leraren. Zo beschikt 70 procent van de basisscholen nog niet over een schriftelijk plan voor de ondersteuning van beginnende en/of herintredende leraren. Bovendien leidt de toenemende werkdruk er snel toe dat allerlei taken blijven liggen, waaronder de begeleiding en ondersteuning van beginnende leraren. Basisscholen maken bij de ondersteuning van beginnende en herintredende leraren bovendien nauwelijks gebruik van de mogelijkheid deze leraren gerichte nascholing aan te bieden. Ook doen ze niet vaak een beroep op de diensten van externe begeleiders<sup>16</sup>.

#### 4.6 Waakzaamheid geboden

Het lerarentekort en een hoog ziekteverzuim roepen de vraag op hoe ze de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden. In de praktijk valt die invloed mee. Ziekteverzuim, onvervulde vacatures, de uitstroom van personeel en het aandeel kleine aanstellingen hebben op dit moment slechts beperkt invloed op de kwaliteit van het primair en secundair onderwijs<sup>17</sup>. Dat is ook te verklaren. Veel scholen, met name in het primair onderwijs, stellen alles in het werk om lesuitval te voorkomen. Dat kan leiden tot suboptimale oplossingen, maar voorkomt een rechtstreeks effect op de schoolprestaties, zeker op de korte termijn.

Het verschil in kwaliteit tussen scholen in het primair onderwijs dat kan worden toegeschreven aan ziekteverzuim, onvervulde vacatures, de uitstroom van personeel of het aandeel kleine aanstellingen, bedraagt steeds 1 à 2 procent. Ook in het voortgezet onderwijs zijn slechts enkele procenten van de gemeten kwaliteitsverschillen tussen scholen gerelateerd aan ziekteverzuim en mobiliteit. Kwaliteitsverschillen tussen scholen zijn dus voor het grootste deel aan andere factoren toe te schrijven. Het is echter niet ondenkbaar dat de invloed van openstaande vacatures en het ziekteverzuim over een aantal jaren groter is.

De meeste scholen zijn op dit moment flexibel genoeg om in kwalitatief goed personeel te voorzien. Ze hanteren daartoe verschillende noodoplossingen om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen (groepen samenvoegen, inzet on(der)bevoegden, de inzet van assistenten zonder de aanwezigheid van een bevoegde docent, tijdelijke uitbreiding aanstellingsomvang, directeur tijdelijk voor de klas, etc.). Op langere termijn zijn noodoplossingen echter mogelijk niet meer voldoende om met



personeelsvoorzieningproblemen om te gaan. Noodoplossingen betekenen immers vaak dat de taken van het zittende personeel zwaarder worden. Met name instellingen die de Onderwijsinspectie als zwakke scholen heeft aangeduid, zijn mogelijk in de toekomst niet opgewassen tegen langdurige problemen in de personeelsvoorziening. Bij deze scholen bestaat wel een aantoonbaar verband tussen schoolprestaties en problemen in de personeelsvoorziening. Overigens openbaarden de problemen met schoolprestaties zich bij deze scholen ook al voordat er sprake was van een groot aantal vacatures en een hoog ziekteverzuim. Zwakke scholen worden eerder geconfronteerd met de gevolgen van de krappe arbeidsmarkt, mobiliteit en ziekteverzuim dan de overige scholen. Dat neemt niet weg dat de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen hierdoor uiteindelijk verder kan verslechteren. Waakzaamheid op langere termijn is daarom zeker geboden.

- 1 CBS, Statline
- 2 Advies Onderwijsraad, 'Europese richtpunten voor het Nederlands onderwijs'.
- 3 International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), 2003.
- 4 OESO, Education at a Glance, 2003.
- 5 Research voor Beleid, De academische arbeidsmarkt in cijfers en trends, maart 2003.
- 6 Ministerie van OCenW: tiende voortgangsrapportage 'Groepsgrootte en kwaliteit', februari 2003.
- 7 Onderwijsinspectie, groepsgrootte, personele inzet en onderwijskwaliteit in de onderbouw van het basisonderwijs 2002, gegevens over mei en oktober 2002 en trends vanaf 1994-1995, 2003.
- 8 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer Voortgezet Onderwijs 2002/2003; vacatures in het 3<sup>e</sup> kwartaal 2002.
- 9 Onderwijsinspectie, Jaarverslag 2002.
- 10 Onderwijsinspectie, Jaarverslag 2002 en Regioplan en research voor beleid, Personeelsvoorziening en schoolkwaliteit in het Basis- en Voortgezet Onderwijs, maart 2003.
- 11 Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO) en de Personeelsenquête 2003 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 12 ITS, Aandachtgroepenmonitor (conceptrapport)
- 13 Onderwijsinspectie, de evaluatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs, 2003.
- 14 Onderwijsinspectie, de evaluatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs, 2003.
- 15 Onderwijsinspectie, de evaluatie van het zij-instroomtraject in het voortgezet onderwijs, 2002.
- 16 Onderwijsinspectie, beginnende en herintredende leraren, 2002.
- 17 Regioplan en Research voor Beleid, Personeelsvoorziening en schoolkwaliteit in het Basis- en Voortgezet Onderwijs, maart 2003.

# H5

## Sociale zekerheid

### 5.1 Inleiding

Preventie en vermindering van ziekteverzuim zijn belangrijke aandachtspunten van het overheidsbeleid. In het verlengde daarvan wil de overheid de instroom in de arbeidsongeschiktheid en de werkloosheid verminderen, en langer doorwerken bevorderen. De krappe arbeidsmarkt maakt ook goede resultaten mogelijk op het terrein van reïntegratie van werklozen en arbeidsongeschikten. Vanuit het perspectief van de werknemer is het de taak van de werkgever om waar mogelijk personeel voor de sector te behouden, maar ook voor de arbeidsmarktpositie van de individuele instelling en de sector is dit van belang. Preventie van uitval uit het arbeidsproces vermindert de financiële lastendruk, de werkdruk voor het zittende personeel, lesuitval en het beroep dat de sector moet doen op de arbeidsmarkt. Andere belangrijke beleidsaspecten zijn de beheersing van pensioenlasten en de zorg om toekomstige lasten te dekken.

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan het bereikte pensioenakkoord en aan nieuwe cijfers over het ziekteverzuim, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid in het onderwijs. Ook behandelen we hier het ouderenbeleid. Langer doorwerken krijgt stap voor stap verder vorm. Op het terrein van sociale zekerheid zijn in het strategisch akkoord van juli 2002 en het hoofdlijnenakkoord van mei jongstleden vergaande maatregelen voor de WW en WAO voorzien. De uitwerking hiervan zal komende tijd veel overleg tussen de verschillende partijen vergen.

### 5.2 Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim blijft dalen. Die daling kondigde zich vorig jaar al aan. De doelstelling uit het Arboconvenant<sup>1</sup> is vrijwel gehaald. In het basisonderwijs is het ziekteverzuim in 2002 gedaald tot 7,6 procent. Dat is iets onder het afgesproken niveau van één procentpunt ten opzichte van het ziekteverzuimniveau in 1999. Het ziekteverzuim in het speciaal onderwijs ligt met 8,7 procent nu ook onder het niveau van 1999. Hetzelfde geldt voor het voortgezet onderwijs. Daar is in 2002 het ziekteverzuim gedaald naar 7 procent (zie tabel 5.1 en figuur 5.1). Minder verzuim betekent minder uitval van leraren en daardoor minder druk op vervanging en op de rest van het lerarenkorps. Als in het basisonderwijs het ziekteverzuim met één procentpunt verlaagd wordt, betekent dit concreet dat er, in vergelijking met 1999, 1000 voltijdbanen minder uitvallen. Voor het voortgezet onderwijs komt een daling van 0,3 procentpunt overeen met ongeveer 250 voltijdbanen minder uitval.

## F5.1

Ziekteverzuim onderwijzend personeel (in %)



Bron: Regioplan, Verzuim onder personeel in het onderwijs in 2002, conceptrapport

1 In het deelconvenant 'Verzuimbegeleiding en reïntegratie primair en voortgezet onderwijs' van 22 mei 2000 staat dat partijen zich ten doel stellen het ziekteverzuimpercentage in het primair en voortgezet onderwijs in drie jaar terug te brengen met 1 procentpunt ten opzichte van het niveau van 1999.

In de loop van 2003 bekijkt het kabinet of de sociale partners in de onderwijssectoren invulling kunnen geven aan een tweede fase Arboconvenanten. Deze tweede fase zou tot en met 2006 gaan lopen.

#### Het succes van het Arboconvenant

Dat de afspraken uit het huidige Arboconvenant nagekomen zijn, is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de maatregelen die in de deelconvenanten zijn opgenomen. In het deelconvenant 'Verzuimbegeleiding en reïntegratie PO/VO' is een aantal maatregelen vastgelegd, waaronder de Subsidie Individuele Reïntegratie (SIR). De SIR is een subsidie die werkgevers kunnen aanvragen voor de reïntegratie van personeel dat zes weken of langer ziek is of waarbij langdurige ziekte dreigt, in primair en voortgezet onderwijs. De SIR subsidieert voornamelijk trajecten waarbij een externe zorgverlener psychische begeleiding aanbiedt. Inmiddels zijn sinds de start van de regeling bijna 8.400 aanvragen binnengekomen. Daarvan zijn er 7.300 toegekend. Gemiddeld genomen heeft 1 op de 100 werknemers in het onderwijs een reïntegratietraject gevolgd dat de SIR bekostigd heeft. Het overgrote deel van de werknemers (89 procent) dat een SIR-traject heeft gevolgd, heeft zijn werk weer (gedeeltelijk) hervat<sup>1</sup>.

In de CAO Onderwijs (PO en VO) 2003 is afgesproken dat het ziekteverzuim verder moet dalen. Eind 2004 moet het ziekteverzuim in het primair onderwijs met één procentpunt gedaald zijn, tot 6,63 procent. In het speciaal en voortgezet onderwijs wordt in dezelfde periode gestreefd naar een verdere daling met 0,5 procentpunt. Daarnaast streeft het kabinet ernaar om het ziekteverzuim nog verder te laten dalen. Het kabinet gaat ervan uit dat het ziekteverzuim in het primair onderwijs in 2007 gedaald is tot 6,14 procent en in het speciaal en voortgezet onderwijs tot respectievelijk 6,86 en 6,03 procent<sup>2</sup> (zie tabel 5.1). In de periode 2002-2007 moet het ziekteverzuimpercentage in het basisonderwijs dus met 1,4 procentpunt dalen, in het speciaal basisonderwijs met 1,9 procentpunt en in het voortgezet onderwijs met 1 procentpunt.

In 2002 is in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en in het hoger onderwijs voor het eerst gebruik gemaakt van een gezamenlijk ziekteverzuimregistratiesysteem (Toolkit 'Verzuimregistratie- en Analyse') om betrouwbare verzuimcijfers op sectorniveau te genereren<sup>3</sup>. Over de laatste drie kwartalen van 2002 was het ziekteverzuim in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 7,26 procent en in het wetenschappelijk onderwijs 4,4 procent<sup>4</sup>.

## T5.1

Doelstelling om het ziekteverzuim te verlagen

Sector	Ziekteverzuimpercentage 2002	Doelstelling Arboconvenant (realisatie in 2003)	Doelstelling CAO 2003 (realisatie eind 2004)	Taakstelling Regeerakkoord (realisatie in 2007)
Basisonderwijs	7,57	7,63	6,63	6,14
Speciaal basisonderwijs	8,73	8,43	7,93	6,86
Voortgezet onderwijs	7,03	6,36	5,86	6,03

<sup>2</sup> Uitgangspunt van het kabinet is het gemiddelde niveau van het ziekteverzuimpercentage in primair en voortgezet onderwijs in 1997 en het niveau van het ziekteverzuimpercentage in 2001 in de marktsector. Vijftig procent van het verschil tussen beide percentages moet gereduceerd worden in de periode 2004–2007. Het ziekteverzuimpercentage in de marktsector bedroeg in 2001 5,4 procent (CBS). Dit betekent concreet dat het kabinet ernaar streeft het ziekteverzuim in het basisonderwijs verder terug te brengen met 0,74 procentpunt, in het speciaal onderwijs met 1,47 procentpunt en in het voortgezet onderwijs met 0,64 procentpunt.

<sup>3</sup> In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie vanaf het derde kwartaal 2002.

<sup>4</sup> Arboservicepunt Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en Arboservicepunt HOO.

### 5.3 Werkloosheid

In zes jaar tijd is de werkloosheid in het onderwijs bijna gehalveerd van 18.200 in 1997 naar 9.300 in 2003. De werkloosheid in het onderwijs daalt nog steeds (in personen en geld). Beleid gericht op terugdringen van werkloosheid en stimuleren van reïntegratie heeft, naast een krappe arbeidsmarkt in het onderwijs, hieraan in belangrijke mate bijgedragen. Verdere uitstroom wordt vooral veroorzaakt door het met pensioen gaan van veel oudere werklozen. Op 1 januari 2003 waren er dus nog ongeveer 9.300 werklozen (in voltijdequivalenten). Dat is 3 procent van het totale personeelsbestand. In het primair onderwijs stabiliseert de werkloosheid, evenals in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. De werkloosheid in het hoger onderwijs is nog beduidend hoger (2 à 3 procent tegenover 5 à 6 procent), maar ook daar is sprake van een forse daling.

Hoewel de werkloosheid in het primair en voortgezet onderwijs laag tot zeer laag is, zijn er nog wel verschillen per regio. De werkloosheid is met name laag in de grootstedelijke gebieden en in Flevoland (zie figuur 5.3). Dit zijn ook bij uitstek de regio's met de meeste openstaande vacatures.

In 2002 kwamen de werkloosheidsuitgaven uit op € 325 miljoen, een daling van € 15 miljoen ten opzichte van 2001. De verwachting is dat de uitgaven snel dalen tot een bedrag van ruim € 230 miljoen in 2007. Tot 2015 blijven de uitgaven rond dit bedrag steken<sup>2</sup>. De snelle daling in de aankomende jaren komt doordat vooral oudere, naar verhouding dure uitkeringsgerechtigden in het huidige bestand sterk zijn oververtegenwoordigd. Zij zullen de aankomende jaren uitstromen naar het pensioen.

Het huidige kabinet wil de arbeidsparticipatie structureel bevorderen door de activerende werking van de regelingen op het terrein van de sociale zekerheid te verbeteren. Over de werkloosheidsuitkeringen is daarom in het Regeerakkoord afgesproken dat de kortdurende uitkering en de vervolguutkering van de WW worden afgeschaft. De kortdurende uitkering komt per 1 januari 2005 te vervallen. Daarnaast wordt de zogenoemde wekeneis (of referte-eis) voor de loongerelateerde WW-uitkering per 1 januari 2005 aangescherpt (39 uit 52 weken in plaats van 26 uit 39 weken). Het beroep op en de uitgaven voor de werkloosheidsregelingen zullen als gevolg van deze maatregelen verder afnemen.

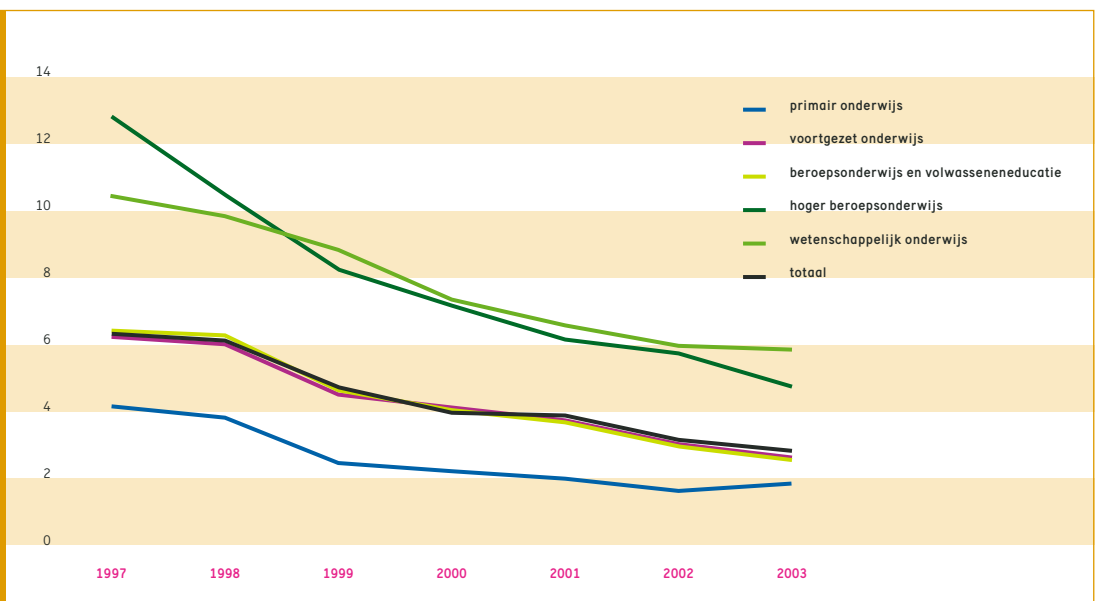
### 5.4 Arbeidsongeschiktheid

In de afgelopen drie jaar (2000–2002) is het totaal aantal arbeidsongeschikten in de onderwijssector stabiel gebleven: circa 42.000 (zie tabel 5.2). Ten opzichte van 2001 hebben er in 2002 in de meeste

## F5.2

Werkloosheid als percentage van de werkgelegenheid (in voltijdbanen)

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Wachtgeldinformatiesysteem (WIS), peildatum 1 januari 2003, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel.



subsectoren weinig veranderingen plaatsgevonden. Alleen in het voortgezet onderwijs is het aantal WAO'ers afgenomen. In het primair onderwijs is dat aantal licht toegenomen.

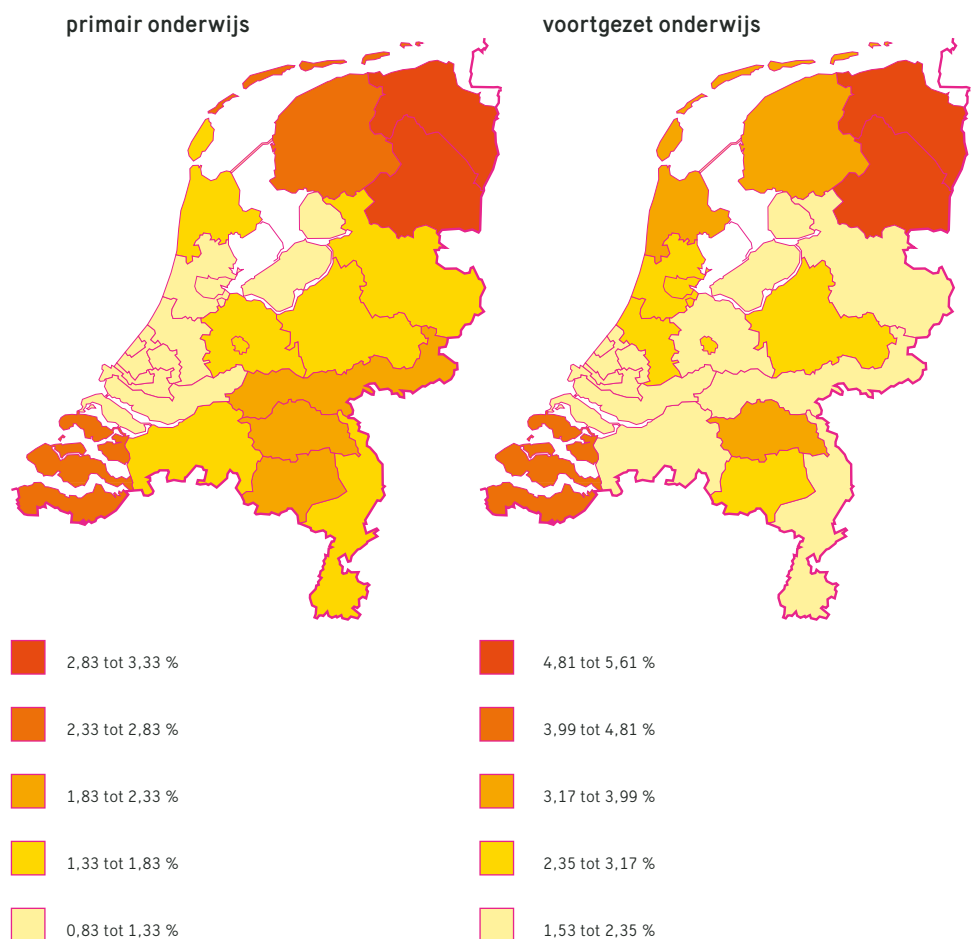
#### Kenmerken van de arbeidsongeschiktheid

Naar verhouding hebben in 2002 het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie de meeste arbeidsongeschikten: 11 WAO'ers per 100 dienstverbanden. In het primair onderwijs en in het hoger beroepsonderwijs ligt dat cijfer op ongeveer 7 à 8. In het wetenschappelijk onderwijs bij de onderzoeksinstituten is het aantal arbeidsongeschikten relatief het laagst (circa 5,5)<sup>3</sup>.

Ruim de helft van de WAO-populatie in het onderwijs is volledig arbeidsongeschikt; 44 procent is gedeeltelijk arbeidsongeschikt. De belangrijkste oorzaak van arbeidsongeschiktheid in het onderwijs vormen psychische aandoeningen. In 2001 zat ongeveer de helft van het arbeidsongeschikte onderwijspersoneel in de WAO als gevolg van psychische problemen. In 2002 is dit percentage gedaald naar ongeveer 40 procent. Het beleid van de afgelopen jaren heeft aan deze afname een belangrijke bijdrage geleverd, omdat het erop gericht was werkdruk en psychische belasting van onderwijspersoneel te verminderen (onder andere vanwege het Arboconvenant Onderwijs en Wetenschappen).

### F5.3

Werkloosheidspercentage in 2002 in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs naar regio



## H5

## Sociale zekerheid

Als we kijken naar de verdeling van de arbeidsongeschikten naar leeftijdsklasse, valt op dat arbeidsongeschikten vooral ouderen zijn. Van de arbeidsongeschikten in het voortgezet onderwijs zijn er twee van de drie tussen de 55 en 65 jaar oud (zie tabel 5.3).

We zien in tabel 5.4 dat de kans op instroom in de arbeidsongeschiktheid het afgelopen jaar in alle onderwijssectoren flink is gedaald. Met name in het wetenschappelijk onderwijs en de onderzoeksinstituten is de instroomkans in de arbeidsongeschiktheid relatief laag. Met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs en de onderzoeksinstituten daalt het aantal arbeidsongeschikten ten opzichte van het aantal verzekerden in de onderwijssector. Ten opzichte van andere overheidssectoren en de markt ligt de arbeidsongeschiktheid bij het onderwijs, met uitzondering van het voortgezet onderwijs en de bve-sector, op een relatief laag niveau.

### Hervorming WAO

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en de Wet verbetering poortwachter (WVP) zijn er onder andere op gericht de instroom in de WAO te doen afnemen en daarmee de WAO-populatie in het onderwijs. Mogelijke effecten van deze wetten kunnen in 2003 voor het eerst vastgesteld worden. Daarnaast is het kabinet van plan om de hervorming van de WAO (verder) ter hand

## T5.2

### WAO-bestand onderwijssector, 2000–2002

Bron: Kwartaalrapportages BZK (gegevens UWW/USZO)

	2000	2001	2002
Primair onderwijs	19.238	17.158	17.654
Voortgezet onderwijs	10.613	11.687	10.961
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	6.824	7.111	7.102
Hoger beroepsonderwijs	2.560	2.721	2.727
Universiteiten	2.802	3.118	3.122
Onderzoeksinstituten	228	263	256
<b>Totaal</b>	<b>42.265</b>	<b>42.058</b>	<b>41.822</b>

## T5.3

### Procentuele verdeling arbeidsongeschikten naar leeftijdsklasse (ultimo 2002)

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota Arbeidszaken 2003 en 2004

Sector	<25 jaar	25-35 jaar	35-45 jaar	45-55 jaar	55-65 jaar
Primair onderwijs	0,0	2,8	10,5	34,0	52,7
Voortgezet onderwijs	0,0	1,4	6,0	27,1	65,5
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	0,0	1,2	7,6	30,8	60,4
Hoger beroepsonderwijs	0,0	1,6	8,5	32,0	57,9
Onderzoeksinstituten	0,4	12,5	17,2	28,5	41,4
Wetenschappelijk onderwijs	0,0	4,5	12,1	31,5	51,9

## T5.4

### Arbeidsongeschiktheid: in- en uitstroom en lopende uitkeringen in 2001 en 2002

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota Arbeidszaken 2003 en 2004

Sector	Aantal instromers per 100 verzekerden		Lopende uitkeringen per 100 verzekerden		Beëindigde uitkeringen per 100 WAO'ers	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Primair onderwijs	1,77	1,15	10,67	9,37	10,79	10,51
Voortgezet onderwijs	1,93	1,30	12,24	12,16	10,33	10,53
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	1,86	1,36	13,41	13,22	11,60	11,19
Hoger beroepsonderwijs	1,43	0,97	8,96	8,45	11,24	10,06
Wetenschappelijk onderwijs	0,84	0,61	5,62	6,00	10,22	8,61
Onderzoeksinstituten	1,01	0,60	5,43	5,48	8,36	8,90
Overheid	1,52	1,01	9,72	8,80	10,79	10,52
Marktsector	1,47	1,32	12,05	12,20	8,97	8,92

te nemen, de arbeidsparticipatie te bevorderen en het beroep op de WAO aanzienlijk te verminderen. Op hoofdlijnen komt de nieuwe WAO er als volgt uit te zien:

- ⌘ Alleen volledig en duurzaam (tenminste vijf jaar) arbeidsongeschikten komen nog in aanmerking voor een WAO-uitkering.
- ⌘ Werknemers die in lichte mate arbeidsongeschikt zijn (minder dan 35 procent), blijven in principe bij hun werkgever in dienst en hebben bij werkloosheid recht op WW en aansluitend op bijstand.
- ⌘ Degenen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn (35-80 procent) en de niet-duurzaam volledig arbeidsongeschikten komen onder een loonaanvullingsregeling te vallen en komen dus niet in aanmerking voor een WAO-uitkering.
- ⌘ De loonaanvullingsregeling gaat in na het tweede ziektejaar.
- ⌘ In het tweede ziektejaar wordt het loon doorbetaald tot maximaal 70 procent van het loon.
- ⌘ Na het tweede ziektejaar vindt de WAO-keuring plaats.

### Gevolgen voor het onderwijs

Bovenstaande maatregelen hebben verschillende gevolgen voor de onderwijssector. Positieve gevolgen zijn:

- ⌘ minder instroom in de WAO en op langere termijn een kleinere WAO-populatie;
- ⌘ meer arbeidsparticipatie;
- ⌘ lagere WAO-premie en op termijn minder WAO-uitgaven.

Aandachtspunten daarbij zijn:

- ⌘ de precieze uitwerking naar de onderwijssectoren, zoals mogelijke effecten voor werkloosheidsregelingen;
- ⌘ een toename van reïntegratie-inspanningen in het tweede spoor (bij een andere werkgever). Zeker gezien de veelal beperkte mogelijkheden tot herplaatsing binnen de onderwijssector (met name in het primair en voortgezet onderwijs), zal nadrukkelijk naar herplaatsingsmogelijkheden in andere sectoren gekeken moeten worden.

### 5.5 Pensioen en ouderenbeleid

In 2000 was in de Europese Unie gemiddeld 16 procent van de bevolking ouder dan 65 jaar. Omdat in Nederland de vergrijzing later is ingezet dan in andere Europese landen, behoort Nederland op dit moment nog tot de landen met het laagste aandeel ouderen (14 procent)<sup>4</sup>. Hoewel de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland de afgelopen jaren flink is toegenomen, is deze in vergelijking met andere landen nog relatief laag (zie tabel 5.5). De overheid stelt dan ook veel in het werk om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen naar 50 procent in 2030.

In Nederland is het onderwijs, in vergelijking met andere sectoren, een van de meest vergrijsde sectoren. Bijna de helft van het onderwijspersoneel is 45 jaar of ouder. De arbeidsparticipatie van al het onderwijspersoneel tussen 50 en 54 jaar is bijna 90 procent. De overige 10 procent heeft een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, of is met FPU. De arbeidsparticipatie daalt in de

## T5.5

Arbeidsparticipatie van werknemers tussen 55 en 64 jaar (in %)

Bron: Onderwijsraad, *Vergrijsd maar niet verzilverd*, 2002

	1990	1998	2000	2001
Nederland	30,8	34,1	38,6	39,9
België	22,2	23,8	25,9	26,0
Duitsland	42,4	44,5	44,7	41,5
Italië	22,3	19,3	19,2	19,4
Zweden	70,5	67,5	69,4	70,4
Groot-Brittannië	53,0	51,0	52,8	54,0
Verenigde Staten	55,9	59,3	59,2	60,2

## H5

## Sociale zekerheid

groep van 55 tot 59 jaar naar iets meer dan 70 procent. Van de groep 60- tot 64-jarigen is nog slechts 18 procent actief<sup>5</sup>.

De komende jaren zullen veel leraren het onderwijs verlaten, omdat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Uit figuur 5.4A en 5.4B blijkt dat de arbeidsparticipatie van oudere leraren in het basis- en voortgezet onderwijs sterk afneemt, naarmate hun leeftijd stijgt.

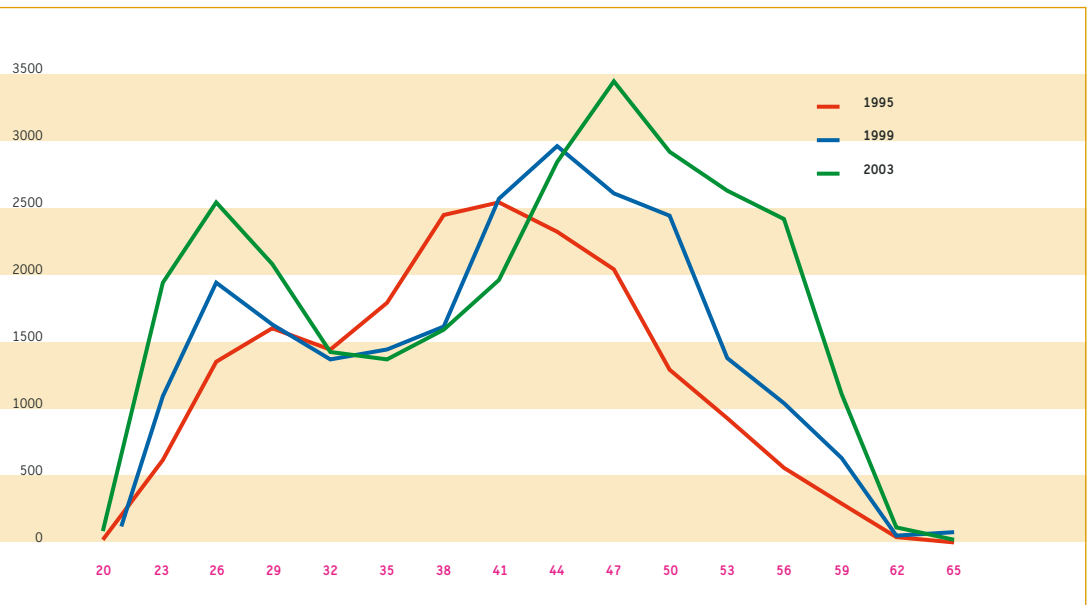
### Ouderenbeleid

Om de grote groep ouderen in het onderwijs langer aan het werk te houden, is een actief ouderenbeleid nodig. Uiteindelijk zal ouderenbeleid deel moeten worden van het integraal personeelsbeleid (IPB) binnen de onderwijsinstellingen. Goede voorbeelden ('good practices') van ouderenbeleid als onderdeel van integraal personeelsbeleid kunnen breed worden verspreid en zo concrete handvatten bieden voor andere scholen. Zo kan de uitstroom van oudere werknemers verminderd worden. Het is daarbij belangrijk om de beeldvorming van (door)werkende ouderen nadrukkelijk te verbeteren.

## F5.4A

Leeftijdverdeling leraren  
basisonderwijs in 1995, 1999  
en 2003  
(in voltijdbanen, naar leeftijd)

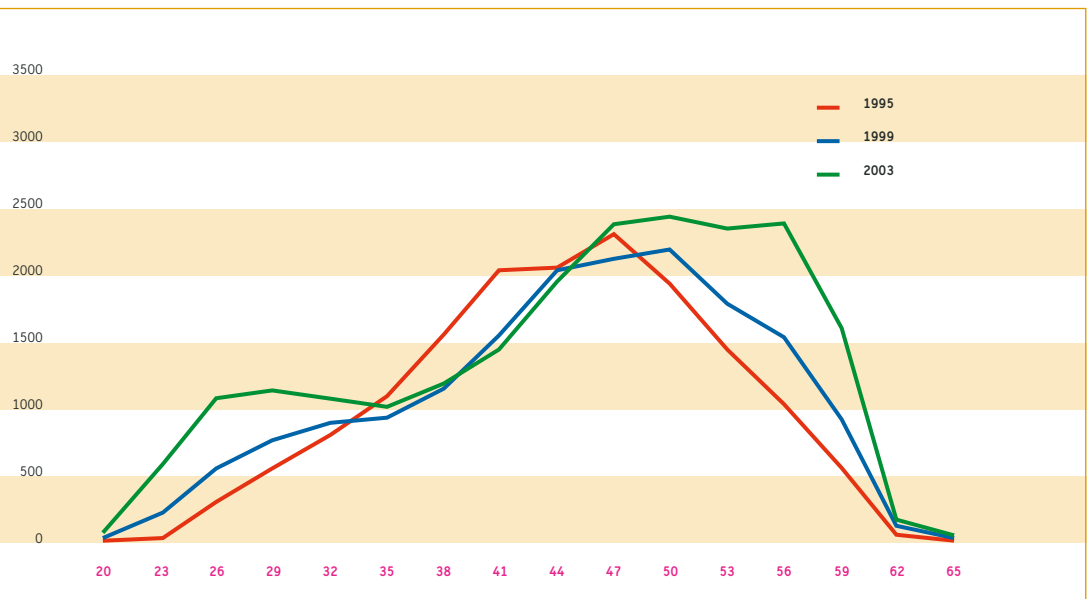
Bron: CASO, peildatum 1 maart



## F5.4B

Leeftijdverdeling leraren  
voortgezet onderwijs  
1995, 1999, 2003  
(in voltijdbanen, naar leeftijd)

Bron: CASO, peildatum 1 maart





### Pilot

Die beeldvorming kan onder andere worden verbeterd door op een aantal scholen in het primair en voortgezet onderwijs een pilot 'Langer doorwerken in het onderwijs' in te voeren, zoals afgesproken is in de CAO Onderwijs (PO en VO) 2003. Met deze pilot kan de overheid nagaan welk beleid, welke maatregelen en instrumenten op schoolniveau effectief kunnen zijn. Zo kunnen we ons inzicht vergroten in de mogelijkheden om oudere, ervaren werknemers meer aan het arbeidsproces deel te laten nemen. Daarnaast kan de pilot inzicht geven in de wijze waarop jongere werknemers gestimuleerd kunnen worden om in het onderwijs door te werken.

### Seniorenregeling

In het primair en voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie maken al veel mensen (bijna 34.000) gebruik van seniorenregelingen. Deze regelingen zijn in het leven geroepen om de werkdruk voor ouderen te beperken en ze de (pre)pensioengerechtigde leeftijd op gezonde wijze te laten bereiken. Onderzoek toont aan dat BAPO-deelnemers<sup>5</sup> ook daadwerkelijk een lager ziekteverzuim hebben en daardoor een geringere kans op arbeidsongeschiktheid. Van alle rechthebbenden maakt 44 procent gebruik van de BAPO. Wel is het aantal voltijdbanen dat daarmee gepaard gaat door de vergrijzing (lees: meer gerechtigden) gestegen van 4.100 in maart 2002 naar bijna 4.700 aan het begin van het schooljaar 2002-2003.

### Doorwerken na 61-jaar

Er zijn maar weinig werknemers in het onderwijs die na hun 61<sup>ste</sup> blijven werken (zie grafiek 5.4A en 5.4B). De belangrijkste reden waarom oudere werknemers eerder willen stoppen met werken, is hun behoefte aan meer vrije tijd en rust<sup>6</sup>. Ook speelt de financiële haalbaarheid een belangrijke rol. Andere redenen om te stoppen zijn: de vele veranderingen in het onderwijs, het zware werk, de werkdruk en de beperkte verlofmogelijkheden. Onvoldoende motivatie, gezondheidsredenen en een gebrek aan de juiste kennis en vaardigheden spelen echter nauwelijks een rol bij de beslissing om eerder te stoppen met werken.

Een aantal oudere werknemers in het onderwijs is onder bepaalde omstandigheden best bereid om langer door te werken<sup>7</sup>. Met name in het hoger onderwijs is de animo hoog. Daarbij zijn twee varianten het meest gewild: in deeltijd werken en een hogere prepensioenuitkering opbouwen. Directiepersoneel is met name geïnteresseerd in deeltijdwerk. Opbouwen van extra pensioen is bij deze groep minder geliefd. Werknemers geven aan dat zij gemiddeld ruim twee jaar langer door zouden werken, als zij in deeltijd zouden kunnen werken of extra pensioen zouden opbouwen. Als zij later een hogere prepensioenuitkering zouden krijgen, zouden ze ongeveer 1,5 jaar langer blijven werken.

De wens om oudere werknemers langer voor het arbeidsproces te behouden heeft de overheid vormgegeven door het doorwerken na de spilleeftijd van de FPU-regeling financieel aantrekkelijker te maken. Werknemers die na hun 61<sup>ste</sup> verjaardag geheel of gedeeltelijk doorwerken en ervoor kiezen om voor hun 65<sup>ste</sup> alsnog van de FPU gebruik te maken, ontvangen de komende jaren de niet-genoten FPU-aanspraken als aanvulling op hun resterende FPU-uitkering. Als zij doorwerken tot aan hun 65<sup>ste</sup>, ontvangen ze deze als aanvulling op hun ouderdomspensioen.

### Pensioenen: het onderhandelaarsakkoord juli 2003

In de afgelopen periode is de financiële positie van het ABP aanzienlijk verslechterd, net als bij andere pensioenfondsen. Door de loonontwikkelingen bij de overheid en het onderwijs zijn de pensioenverplichtingen in 2002 scherp gestegen, terwijl het vermogen van het ABP sterk is afgenomen als gevolg van het negatieve beursklimaat. De dekkingsgraad, gebaseerd op 4 procent rekenrente, die ultimo 2001 nog 122 procent was, liep terug tot een niveau van 103 procent eind 2002<sup>8</sup>. In reactie op deze verslechtering van de financiële positie van het ABP heeft de PvK, dat is de toezichthouder op de

5 BAPO, bevordering arbeidsparticipatie ouderen

pensioenfondsen in Nederland, het ABP opdracht gegeven om een herstelplan op te stellen ter verbetering van de financiële positie van het fonds.

Het ABP heeft aan dit verzoek gehoor gegeven door een integraal premie- en indexeringsmodel te ontwerpen dat, op basis van de financiële positie van het fonds in enig jaar, de noodzakelijk te heffen premie en de te verstrekken indexatie, vaststelt. Met indexatie wordt hier de aanpassing van de opgebouwde pensioenaanspraken van zowel werknemers die nog in actieve dienst zijn als de aanpassing van de pensioenuitkeringen van oud werknemers die inmiddels gepensioneerd zijn, bedoeld.

Op grond van het herstelplan van het ABP, dat tot een forse premiestijging zou leiden, en op grond van ontwikkelingen in de samenleving, bijvoorbeeld de groei van het aantal tweeverdieners, zijn de sociale partners bij de overheid in gesprek gekomen over modernisering van de pensioenregeling. Deze gesprekken hebben geresulteerd in een onderhandelaarsakkoord met een aantal fundamentele wijzigingen in de inhoud van de pensioenregeling (zie inbox).

### Onderhandelaarsakkoord pensioenen, juli 2003

In juli 2003 zijn de sociale partners een voorlopig akkoord overeengekomen om het pensioenstelsel voor de werknemers van de overheid vergaand te moderniseren.

De wens om de huidige pensioenregeling te wijzigen vloeit voort uit de volgende ontwikkelingen:

- ⌘ gebrek aan balans tussen de bijdragen en aanspraak voor verschillende groepen werknemers aan de pensioenregeling;
- ⌘ dreigende onderdekking. Het fonds dreigt in een situatie te komen waarin er minder vermogen in kas is dan er pensioenaanspraken zijn opgebouwd. Om toch tot voldoende dekking te komen zou de premie in de toekomst zeer aanmerkelijk verhoogd moeten worden, of zou de indexering aangetast moeten worden (welvaartsvastheid van de pensioenen);
- ⌘ de voortschrijdende tendens naar samenlevingsvormen waarin beide partners een eigen inkomen verwerven. De overheid anticipeert hierop door de AOW per 2015 te individualiseren;
- ⌘ wijziging van de traditionele loopbaanpatronen in individuele carrières met keuzen voor:
  - periodes van onderbreking van de loopbaan, gevolgd door herintreding;
  - korte of langere periodes van deeltijdarbeid om kinderen of ouders te verzorgen;
  - een stapje terug in beloningsniveau aan het eind van de loopbaan (demotie).

Sociale partners zijn een pakket van maatregelen overeengekomen in de verwachting daarmee een passend antwoord te bieden op bovenstaande ontwikkelingen. Op het moment van verschijnen van deze publicatie raadplegen beide partijen de achterban, om op 1 januari 2004 de voorgenomen maatregelen in te kunnen voeren.

De belangrijkste voorgenomen maatregelen uit het akkoord zijn:

- ⌘ Aanspraken die tot 1 januari 2004 zijn opgebouwd, blijven ongewijzigd.
- ⌘ De opbouw van aanspraken voor het ouderdoms-, nabestaanden- en prepensioen stappen per 1 januari 2004 over van het huidige eindloonstelsel naar een middelloonstelsel<sup>6</sup>.
- ⌘ Het pensioengevend inkomen van de werknemers wordt fors uitgebreid door de franchise te verlagen en variabele beloningselementen pensioengevend te maken, zoals incidentele uitkeringen, toeslagen, etc.
- ⌘ De opbouw van aanspraken voor een nabestaandenvoorziening (NP) wordt afgestemd op de samenlevingssituatie waarin beide partners een (gedeeltelijk) inkomen verwerven. Dit betekent dat werknemers vanaf 2004 een jaarlijkse aanspraak op NP opbouwen die gelijk is aan 5/14<sup>e</sup> deel van de aanspraken die opgebouwd worden voor het ouderdomspensioen (OP). Onder de huidige regeling bedraagt deze opbouw 5/7<sup>e</sup> deel.
- ⌘ Halvering van de premievrije opbouw bij arbeidsongeschiktheid.

Als bovenstaande maatregelen gecombineerd worden, zullen werknemers met een gelijkmatige carrièreontwikkeling onder de nieuwe pensioenregeling veelal een **gelijkwaardig** pensioenresultaat, ten opzichte van de huidige regeling, opbouwen.

6 In een middelloonstelsel wordt de hoogte van de pensioenuitkering gebaseerd op het gemiddeld salaris dat een werknemer tijdens zijn loopbaan verdient, in een eindloonstelsel wordt de pensioenuitkering gebaseerd op het laatstverdiende salaris. Door verbreding van de pensioengrondslag kan ervoor gezorgd worden dat de gemiddelde aanspraken onder het middelloonstelsel in lijn worden gebracht met de gemiddelde aanspraken onder het eindloonstelsel. Voor individuele werknemers zullen er wel wijzigingen optreden. In het algemeen zullen werknemers met een flinke carrièreontwikkeling onder een middelloonstelsel met verbrede pensioengrondslag lagere pensioenaanspraken opbouwen en werknemers met een geleidelijke carrièreontwikkeling juist hogere aanspraken. Belangrijk kenmerk van een middelloonstelsel is dat de opgebouwde aanspraken van een werknemer in verhouding staan tot de afgedragen premie van de werknemer, terwijl in een eindloonstelsel door solidariteitsoverdrachten deze verhouding vaak uit balans is.

- 1 Research voor Beleid en Kwartaalrapportage uitvoering deelconvenanten in primair en voortgezet onderwijs (Vervangingsfonds), Tweede evaluatie SIR.
- 2 NIDI, Wachtgeldrapport 2002: actualisering wachtgeldramingen onderwijs, basisjaar 2002.
- 3 Kwartaalrapportage Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uitgevoerd door Loyalis, 2003.
- 4 Ministerie van SZW, Sociale nota 2002.
- 5 Van Kessel & Wartenbergh-Cras, 2002.
- 6 De Vries, Willemsen en Nauta, TNO, 2002. Het betreft een onderzoek onder werknemers in het primair en voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.
- 7 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête 2003, en De Vries, Willemsen en Nauta, TNO, 2002.
- 8 ABP, jaarverslag 2002.



# B1

## Werkgelegenheidscijfers

### TB1.1

Ontwikkeling werkgelegenheid onderwijssectoren, ultimostand (in voltijdbanen)

\* inclusief onderzoekinstellingen

Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PO	94.961	98.340	101.824	104.865	116.599	119.433	124.325	128.745	132.554
VO	63.694	65.681	65.728	63.791	68.592	70.421	73.359	75.670	81.251
BVE	36.574	37.085	36.748	37.495	38.910	40.100	42.201	43.505	43.816
HBO	20.906	19.716	18.949	20.793	20.973	21.083	21.507	22.498	23.904
WO*	45.355	48.889	46.654	44.655	42.613	45.208	45.829	45.170	47.104
<b>Totaal</b>	<b>261.490</b>	<b>269.711</b>	<b>269.903</b>	<b>271.599</b>	<b>287.687</b>	<b>296.245</b>	<b>307.221</b>	<b>315.588</b>	<b>328.629</b>

### TB1.2

Ontwikkeling werkgelegenheid onderwijssectoren, ultimostand (in personen)

\* inclusief onderzoekinstellingen

Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PO	122.097	126.388	130.621	145.334	151.743	155.450	161.385	168.336	174.019
VO	78.502	80.163	79.979	80.660	83.340	85.537	89.023	92.204	99.053
BVE	49.441	49.011	48.109	49.993	50.302	51.262	53.952	55.594	55.726
HBO	28.411	26.593	25.331	27.941	28.212	28.474	29.229	30.546	32.611
WO*	55.764	58.563	56.346	54.384	53.044	55.690	55.779	54.507	55.811
<b>Totaal</b>	<b>334.215</b>	<b>340.718</b>	<b>340.386</b>	<b>358.312</b>	<b>366.641</b>	<b>376.413</b>	<b>389.368</b>	<b>401.187</b>	<b>417.220</b>

In 2003 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen onderzoeksbureau ITS de opdracht gegeven voor het opzetten van een "Aandachtgroepenmonitor". Onderdeel van deze monitor is het maken van een jaarlijkse "kwantitatieve foto" van het onderwijspersoneel. De cijfers uit deze "foto" kunnen, als gevolg van een andere peildatum, afwijken van de cijfers uit de Kerngegevens van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### TB1.3

Personeel in het primair onderwijs, uitgesplitst naar functiecategorie (peildatum 1 januari)

Bron: ITS, Aandachtgroepenmonitor (conceptrapport)

	voltijdbanen			personen		
	Basis- onderwijs 2003	Speciaal onderwijs 2003	Primair onderwijs 2003	Basis- onderwijs 2003	Speciaal onderwijs 2003	Primair onderwijs 2003
directeuren	10.653	1.353	12.006	10.668	1.335	11.995
leraren	86.382	13.751	100.133	111.163	16.854	127.618
OOP	2.616	3.928	6.545	4.374	5.563	9.915
OBP	9.123	3.636	12.759	13.956	5.595	19.493
<b>Totaal</b>	<b>108.774</b>	<b>22.668</b>	<b>131.443</b>	<b>140.161</b>	<b>29.347</b>	<b>169.021</b>

## B1

## Werkgelegenheidscijfers

## TB1.4

Personeel in het voortgezet onderwijs, uitgesplitst naar functiecategorie (peildatum 1 januari 2003)

Bron: ITS, Aandachtgroepenmonitor  
(conceptrapport)

	Voltijdbanen 2003	Personen 2003
directeuren	4.126	4.189
leraren	60.574	72.139
OOP	2.427	3.307
OBP	12.866	17.410
<b>Totaal</b>	<b>79.993</b>	<b>97.045</b>

## TB1.5

Personeel in de bve-sector, uitgesplitst naar functiecategorie (peildatum 1 januari 2003)

Bron: ITS, Aandachtgroepenmonitor  
(conceptrapport)

	Voltijdbanen 2003	Personen 2003
directeuren	207	209
leraren	27.953	35.703
OOP	259	318
OBP	14.765	18.282
<b>Totaal</b>	<b>43.185</b>	<b>54.512</b>

## TB1.6

Leraren naar leeftijd (1 januari 2003, in voltijdbanen)

Bron: ITS, aandachtgroepenmonitor  
(conceptrapport)

	primair onderwijs			voortgezet onderwijs		beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	
	totaal	regulier	vervanging	totaal	regulier	vervanging	totaal
20-24	8%	7%	26%	3%	3%	15%	1%
25-29	15%	14%	18%	9%	8%	18%	4%
30-34	10%	10%	8%	9%	9%	10%	6%
35-39	9%	9%	9%	9%	9%	11%	8%
40-44	14%	14%	13%	13%	13%	14%	16%
45-49	19%	19%	13%	19%	19%	15%	23%
50-54	15%	16%	8%	19%	20%	10%	23%
55-59	9%	10%	4%	16%	16%	5%	16%
60+	2%	2%	1%	3%	3%	2%	3%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>totaal</b>	<b>100.133</b>	<b>94.872</b>	<b>5.261</b>	<b>60.574</b>	<b>58.903</b>	<b>1.672</b>	<b>27.953</b>

## TB1.7

Leraren naar geslacht (1 januari 2003, in voltijdbanen)

Bron: ITS, Aandachtgroepenmonitor  
(conceptrapport)

	primair onderwijs			voortgezet onderwijs		beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	
	totaal	regulier	vervanging	totaal	regulier	vervanging	totaal
man	23%	24%	13%	63%	64%	51%	59%
vrouw	77%	76%	87%	37%	36%	49%	41%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>totaal</b>	<b>100.133</b>	<b>94.872</b>	<b>5.261</b>	<b>60.574</b>	<b>58.903</b>	<b>1.672</b>	<b>27.929</b>

## Werkgelegenheidscijfers

## B1

## TB1.8

Ondersteunend personeel naar leeftijd, OOP en OBP (1 januari 2003, in voltijdbanen)

Bron: ITS, Aandachtgroepenmonitor  
(conceptrapport)

	primair onderwijs			voortgezet onderwijs		beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	
	totaal	regulier vervanging		totaal	regulier vervanging	totaal	
15-19	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%
20-24	9%	8%	29%	3%	2%	9%	5%
25-29	10%	10%	16%	5%	4%	8%	7%
30-34	11%	11%	10%	7%	7%	8%	10%
35-39	14%	14%	13%	11%	11%	15%	11%
40-44	17%	17%	14%	17%	16%	21%	15%
45-49	15%	16%	9%	19%	19%	19%	18%
50-54	12%	12%	5%	19%	19%	13%	18%
55-59	8%	8%	2%	16%	16%	4%	13%
60+	3%	3%	1%	4%	4%	2%	3%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>totaal</b>	<b>19.303</b>	<b>18.625</b>	<b>678</b>	<b>15.294</b>	<b>15.038</b>	<b>256</b>	<b>15.081</b>

## TB1.9

Ondersteunend personeel naar geslacht (1 januari 2003, in voltijdbanen)

Bron: ITS Aandachtgroepenmonitor  
(conceptrapport)

	primair onderwijs			voortgezet onderwijs		beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	
	totaal	regulier vervanging		totaal	regulier vervanging	totaal	
man	27%	27%	14%	54%	54%	43%	48%
vrouw	73%	73%	86%	46%	46%	56%	52%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>totaal</b>	<b>19.303</b>	<b>18.625</b>	<b>678</b>	<b>15.294</b>	<b>15.038</b>	<b>256</b>	<b>15.081</b>

## TB1.10

Directiepersoneel naar leeftijd (1 januari 2003, in voltijdbanen)

Bron: ITS, Aandachtgroepenmonitor  
(conceptrapport)

	primair onderwijs			voortgezet onderwijs		beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	
	totaal	regulier vervanging		totaal		totaal	
25-29	1%	1%	1%	0%		0%	
30-34	3%	3%	6%	1%		1%	
35-39	6%	6%	6%	3%		3%	
40-44	12%	12%	15%	9%		15%	
45-49	28%	28%	31%	22%		20%	
50-54	27%	27%	26%	29%		33%	
55-59	19%	19%	13%	29%		25%	
60+	3%	3%	2%	7%		3%	
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>		<b>100%</b>	
<b>totaal</b>	<b>12.006</b>	<b>11.893</b>	<b>113</b>	<b>4.126</b>		<b>209</b>	



## Werkgelegenheidscijfers

B1

## TB1.11

Directiepersoneel naar geslacht  
(1 januari 2003, in voltijdbanen)Bron: ITS, Aandachtgroepenmonitor  
(conceptrapport)

	primair onderwijs			voortgezet onderwijs		beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
	totaal	regulier	vervanging	totaal		totaal
man	72%	72%	71%	83%		78%
vrouw	28%	28%	29%	17%		22%
<b>totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>		<b>100%</b>
<b>totaal</b>	<b>12.006</b>	<b>11.893</b>	<b>113</b>	<b>4.126</b>		<b>207</b>

## TB1.12

Verdeling instroom naar  
herkomst en subsector, 2002  
(in %)Bron: Ministerie van binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties, Mobiliteitsenquête 2000  
en 2002

	PO	VO	BVE	HBO	WO	Totaal
schoolverlater	30,1 (-0,6)	13,6 (-5,0)	5,7 (-3,4)	4,5 (-0,4)	16,2 (-6,7)	19,1 (-2,4)
overige arbeidsreserve	26,0 (-0,8)	21,5 (-0,6)	9,9 (-0,9)	10,1 (-1,3)	18,7 (+1,6)	20,7 (+0,2)
werkloos/uitkering	5,3 (-5,7)	7,8 (-3,8)	3,9 (-0,7)	5,2 (-1,9)	8,6 (+1,0)	6,2 (-3,1)
arbeidsongeschikt	1,8 (+0,3)	2,8 (+1,5)	2,5 (+1,2)	1,8 (-0,1)	0,7 (-0,1)	2,0 (+0,4)
overheid	1,9 (+0,4)	3,4 (+1,0)	4,9 (+2,0)	2,9 (+1,9)	3,9 (+1,1)	3,0 (+0,9)
onderwijs	2,0 (-0,2)	9,3 (+4,0)	11,5 (+7,9)	10,9 (-4,8)	2,5 (-0,3)	5,8 (+1,6)
quartaire sector	12,9 (+4,5)	6,8 ((+0,6)	12,2 (-2,5)	15,1 (+5,6)	9,4 (+1,7)	11,0 (+2,3)
markt	10,2 (+4,5)	21,8(+6,2)	29,4 (+8,3)	26,4 (+3,2)	19,6 (+2,7)	18,0 (+3,7)
uitzendkracht/freelancer	4,7 (-0,2)	10,3 (-3,0)	16,6 (-7,1)	22,6 (-1,4)	19,9 (-1,2)	11,0 (-3,1)
wiw/meewerkend gezinslid	5,2 (-0,1)	2,7 (-1,0)	3,3 (-2,5)	0,4 (-1,0)	0,3 (-0,0)	3,3 (-0,4)
<b>Totaal</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

## TB1.13

Verdeling uitstroom naar  
subsector en bestemming, 2002  
(in %)Bron: Ministerie van binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties, Mobiliteitsenquête 2000  
en 2002.Toelichting: tussen haakjes staat het verschil  
met de mobiliteitsenquête van 2000.

	PO	VO	BVE	HBO	WO	Totaal
vut/fpu	15,7 (-1,7)	29,2 (-0,0)	22,6 (-3,9)	18,9 (+0,1)	10,6 (+1,1)	19,2 (-0,2)
pensioen	1,0 (-0,8)	1,9 (+1,0)	1,3 (-0,5)	3,4 (-1,3)	4,4 (+2,3)	2,1 (+0,2)
arbeidsongeschikt	16,3 (+2,2)	9,8 (-1,2)	8,1 (+0,5)	3,6 (-1,3)	3,3 (+1,6)	10,3 (+1,8)
overheid	4,3 (+2,4)	3,0 (+1,0)	6,3 (+3,1)	7,7 (+2,6)	12,7 (+2,4)	6,0 (+1,4)
onderwijs	17,9 (+6,3)	14,6 (+4,2)	14,8 (+2,2)	12,2 (+4,6)	4,1 (+1,1)	13,7 (+4,9)
quartaire sector	8,4 (+2,9)	2,8 (-2,3)	7,8 (-2,3)	12,0 (+4,3)	30,4 (+17,7)	11,3 (+3,2)
markt	4,1 (-9,5)	11,0 (-1,5)	13,3 (-2,2)	16,8 (-3,5)	16,2 (-15,5)	10,1 (-8,8)
werkloos/uitkering	6,5 (+0,7)	7,5 (+2,0)	4,6 (+2,1)	3,1 (-5,0)	8,4 (-5,9)	6,6 (-1,1)
overige arbeidsreserve	13,2 (-6,8)	10,6 (-0,1)	7,7 (-0,2)	7,9 (+0,9)	2,3 (-2,3)	9,5 (-1,6)
uitzendkracht/ wiw/freelancer	12,5 (+4,0)	9,5 (-3,1)	13,6 (+1,3)	14,4 (-1,4)	7,6 (-2,6)	11,2 (+0,1)
<b>totaal</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## TB1.14

Instroom lerarenopleidingen,  
eerstejaars type hbo

Bron: CRI-HO, gegevens december 2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Basisonderwijs	5.592	6.023	7.525	8.522	8.791	7.992	8.545
Voortgezet onderwijs	5.528	5.019	4.076	4.774	4.887	4.503	4.962
<b>Totaal</b>	<b>11.120</b>	<b>11.042</b>	<b>11.601</b>	<b>13.296</b>	<b>13.678</b>	<b>12.495</b>	<b>13.507</b>

## Werkgelegenheidscijfers

B1

## TB1.15

Inschrijvingen universitaire  
lerarenopleiding

Bron: CRI-HO

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ULO	780	623	542	531	668	659	857

## TB1.16

Aantal gediplomeerden van de  
lerarenopleiding

Bron: CRI-HO, gegevens december 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Lerarenopleiding basisonderwijs	4.537	4.553	4.788	5.368	6.123
Lerarenopleiding voortgezet onderwijs (bachelor opleiding)	4.034	4.228	5.033	4.693	5.024



# B2

## Achtergrond zij-instromers

Onderstaande gegevens komen uit een drietal bronnen:

- 1 Onderwijsinspectie, De evaluatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs, 2003
- 2 Onderwijsinspectie, Evaluatie van het zij-instroomtraject in het voortgezet onderwijs, december 2002.
- 3 ITS, Aandachtgroepenmonitor, verdiepingsthema zij-instromers in het onderwijs (conceptrapport)

In het primair onderwijs werken vooral vrouwen (80%) als zij-instromer. In het voortgezet onderwijs is de meerderheid man (ongeveer 60%). In het basisonderwijs werken zij-instromers ongeveer gelijk verdeeld over alle groepen, hoewel ze iets meer worden ingezet in de bovenbouw. In het voortgezet onderwijs geven zij-instromers vooral les in de leerjaren twee en drie (basisvorming). Bovendien worden ze relatief veel ingezet in het vmbo.

De gemiddelde leeftijd van de zij-instromers in het primair onderwijs is 34 jaar, in het voortgezet onderwijs 37 jaar. Van alle zij-instromers heeft driekwart (76%) een hbo-opleiding, 23 procent een wo-opleiding. De overige kandidaten zijn mbo-opgeleid (1%). Voor het voortgezet onderwijs ligt het aandeel wo-opgeleiden hoger dan voor het primair onderwijs, respectievelijk 29 en 22 procent. Veel zij-instromers in het voortgezet onderwijs hebben een technische achtergrond; dit geldt met name voor de zij-instromers met een hbo-opleiding. Ook een opleiding in de Economie komt onder hen veel voor. De opleidingsrichtingen Gedrag en Maatschappij en Onderwijs komen relatief weinig voor. Dit in tegenstelling tot de achtergrond van de zij-instromers in het primair onderwijs. Daar heeft ruim eenderde van de zij-instromers een vooropleiding gehad in de richting Gedrag en Maatschappij.

Bijna een kwart van de zij-instromers in het primair onderwijs heeft in het verleden een lerarenopleiding gevolgd. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor ruim 10 procent van de zij-instromers. De gemiddelde aanstellingsomvang van de zij-instromer is 0,76. Ruim 80 procent van de zij-instromers had een betaalde baan voordat men zij-instromer werd. In het primair onderwijs zijn zij-instromers vooral afkomstig uit de sectoren: zorg en welzijn, overige zakelijke dienstverlening en het onderwijs. De zij-instromers in het voortgezet onderwijs zijn vooral afkomstig uit de zakelijke dienstverlening en de industrie.

Van de zij-instromers in het primair onderwijs geeft ruim 60 procent aan dat zij ingeschaald zijn in schaal LA. In het voortgezet onderwijs zitten bijna alle zij-instromers in schaal LB (89%). De meeste zij-instromers verdienen evenveel of minder dan in hun vorige baan. Bijna de helft van de zij-instromers in het primair onderwijs en 40 procent in het voortgezet onderwijs geeft aan dat zij in het onderwijs ongeveer evenveel verdienen als in hun vorige baan. In zowel het primair als het voortgezet onderwijs is 15 procent van de zij-instromers er in salaris op vooruit gegaan.

Een deel van de zij-instromers heeft het scholingstraject al afgerond en zijn dus zij-instromer af. Zij-instromers in het primair onderwijs doen gemiddeld twee maanden langer (14 maanden) over het traject dan zij-instromers in het voortgezet onderwijs (12 maanden). De gemiddelde opleidingsduur ligt in beide sectoren ver onder de grens van 24 maanden, waarbinnen het opleidingstraject afgerond moet zijn. Overigens wordt het scholingstraject door vrijwel alle zij-instromers als zwaar tot zeer zwaar ervaren.



# B3

## Arbeidsvoorwaarden

### TB3.1

Contractloonontwikkeling op  
jaarbasis

	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>1</sup>	2004 <sup>2</sup>	einddatum laatste overeenkomst	aantal werknemers
Markt <sup>3</sup>	2,86%	3,23%	4,51%	3,74%	2,75%	1,75%	nvt	
Overheid	3,20%	3,04%	3,81%	4,09%	2,78%	PM	nvt	
Onderwijs	3,72%	3,10%	3,99%	3,82%	2,36%	-0,31%	1-01-2004	260.500
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	3,72%	3,10%	3,99%	3,82%	2,48%	-0,39%	1-02-2004	55.500
Universiteiten	3,31%	3,32%	3,13%	4,48%	2,34%	0,76% <sup>4</sup>	1-09-2004	51.000
Hogescholen	3,06%	3,82%	3,69%	4,21%	2,31%	0,38%	1-09-2003	30.500
Onderzoeksinstellingen <sup>5</sup>	3,37%	3,88%	4,23%	6,80%	0,49%	0,00%	1-10-2003	3.300

- 1, 2 Overeenkomsten die in 2003 eindigen zijn v.w.b. het jaar 2003 onvergelijkbaar omdat nog afspraken kunnen worden gemaakt die de contractloonontwikkeling in het jaar 2003 beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor het jaar 2004.
- 3 Door een nieuwe definitie die het CPB is gaan gebruiken wijken de cijfers soms licht af van de vorig jaar gepresenteerde cijfers. De cijfers in 2003 en 2004 zijn ramingen van het CPB (stand CEP 2003).
- 4 Het betreft een voorlopig cijfer. Het uiteindelijke cijfer contractloonontwikkeling op jaarbasis in 2004 bij Universiteiten kan anders uitvallen afhankelijk van de stijging van de ziektekosten ontwikkeling in 2004 en de daarmee samenhangende opbrengst van de bevroering van de ziektekosten tegemoetkoming.
- 5 De loonontwikkeling voor onderzoeksinstellingen is in 2002 hoog. Bedacht moet worden dat de CAO die in 2002 gesloten is doorloopt tot 1 oktober 2003 en dat voor de eerste negen maanden van 2003 tot nu toe een zeer geringe loonontwikkeling (0,49 procent) is afgesproken. Pas na het afsluiten van de volgende CAO zal een volledige beoordeling van de contractloonontwikkeling bij Onderzoeksinstellingen mogelijk zijn.

## Arbeidsvoorwaarden

B3

## TB3.2

Salarisgegevens sector O&W  
2003 (bruto-maandsalarissen in  
euro's behorende bij een  
normbetrekking)

## Afkortingen:

PO = Primair onderwijs (BO, SBO, SO)

BO = Basisonderwijs

SBO = Speciaal basisonderwijs

SO = Speciaal onderwijs

VO = Voortgezet onderwijs

BVE = Beroepsonderwijs en  
volwasseneducatie

HBO = Hoger beroepsonderwijs

WO = Wetenschappelijk onderwijs  
(Universiteiten)

## NB

- De functieniveaus zijn voor het PO afkomstig  
uit het Rechtspositiebesluit WPO/WEC en  
voor de overige sectoren uit de decentrale  
CAO's.

- Het beginsalaris en de salarislijn van  
directieleden is afhankelijk van het  
laatstgenoten salaris in de vorige  
(leraars)functie.

- Met ingang van 1 maart 2001 zijn de  
directieschalen in het PO aangepast en de  
maximumsalarissen verhoogd.

- Op basis van CAO-afspraken en de Van Rijn-  
maatregel is gerekend vanaf 1999 de duur  
van de salarislijnen voor leraren/docenten in  
het PO/VO en BVE verkort van  
respectievelijk 23, 22, 21 en 23 jaar voor de  
schalen LA, LB, LC en LD tot 18 jaar met  
ingang van 1 augustus 2002.

™ Bedraagt het eerste jaar 107,82 euro en  
vanaf het tweede jaar 215,64 euro.

Salarissen op loonpeil 1-3-2003; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

BO	Leraar		Adjunct-directeur			Directeur			
			≤ 399 leerlingen	400 - 899 leerlingen	≥ 900 leerlingen	≤ 199 leerlingen	200 - 399 leerlingen	400 - 899 leerlingen	≥ 900 leerlingen
Salarisschaal	LA	LB	AA	AB	AC	DA	DB	DC	DC+Uitloop
Beginsalaris	2120	2198	2122	2171	2220	2433	2528	2624	2624
Eindsalaris	3058	3359	3162	3410	3920	3583	4061	4541	4733
Salarislijn in jaren	18	18	11	13	18	13	15	16	18

Salarissen op loonpeil 1-3-2003; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

SBO	Leraar		Adjunct-directeur		Directeur		
			≤ 199 leerlingen	≥ 200 leerlingen	≤ 199 leerlingen	200 - 399 leerlingen	≥ 400 leerlingen
Salarisschaal	LB	LB+toelage	AB	AC	DB	DC	DC+Uitloop
Beginsalaris	2198	2198	2171	2220	2528	2624	2624
Eindsalaris	3359	3359+215,64*	3410	3920	4061	4541	4733
Salarislijn in jaren	18	18	13	18	15	16	18

Salarissen op loonpeil 1-3-2003; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

SO	Leraar		Adjunct-directeur		Directeur		
			≤ 24 formatie- plaatsen	≥ 24 formatie- plaatsen	≤ 24 formatie- plaatsen	24 - 42 formatie- plaatsen	≥ 42 formatie- plaatsen
Salarisschaal	LB	LB+toelage	AB	AC	DB	DC	DC+uitloop
Beginsalaris	2198	2198	2171	2220	2528	2624	2624
Eindsalaris	3359	3359+215,64*	3410	3920	4061	4541	4733
Salarislijn in jaren	18	18	13	18	15	16	18

Salarissen op loonpeil 1-3-2003; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

VO	Leraar			Directeur					Voorzitter centrale directie			
	LB	LC	LD	11	12	13	14	15	13	14	15	16
Beginsalaris	2198	2211	2220	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eindsalaris	3359	3920	4459	3920	4459	4836	5314	5838	4836	5314	5838	6414
Salarislijn in jaren	18	18	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Salarissen op loonpeil 1-4-2003; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

BVE	Docent		Coördinerend docent		Stafdirecteur <sup>1</sup>		Voorzitter CvB	
	LB	LC	LD		14		18	
Beginsalaris	2199	2212	2221		3973		5317	
Eindsalaris	3361	3922	4461		5317		7751	
Salarislijn in jaren	18	18	18		12		13	

<sup>1</sup> Dit betreft een voorbeeldfunctie in het functiewaarderingssysteem voor de Bve-sector. Te denken is hierbij aan stafdiensten als Personeel, Financiën en ICT. De Cao Bve laat de instellingen vrij in het inrichten van het functiebouwwerk en de zwaarte van de onderscheiden functies. De onderhavige voorbeeldfunctie is te beschouwen als de zwaarste staffunctie die in de praktijk voorkomt.

## Arbeidsvoorwaarden

B3

TB3.2

vervolg

## Loonpeil salarissen en salarislijnen op 01-04-2003

<b>HBO</b>	Instructeur technische vaardig- heden	Instructeur praktijk- onderwijs	Hoofd- instructeur praktijk- onderwijs	Docent	Hogeschool docent	Hogeschool hoofddocent	Lector
Maximumschaal	8	9	10	11	12	13	14
Beginsalaris	1775	2279	2251	2323	2235	2874	3492
Eindsalaris	2724	3080	3384	3948	4491	4871	5352
Salarislijn in jaren	13	10	18	18	23	19	19

## Loonpeil salarissen en salarislijnen op 01-04-2003

<b>WO</b>	Hoogleraar A	Hoogleraar B	Assistent/ onderzoek in opleiding	Assistent geneeskundige in opleiding	Student-assistent (maximaal _ werktijd)
Beginsalaris	4428	4937	1501	2468	1611
Eindsalaris	6462	7805	2143	3180	1881
Salarislijn in jaren	14	16	4	8	3





# B4

## Sociale zekerheid

### TB4.1

Ontwikkeling aantal werklozen per onderwijssector (voltijdequivalenten)

Bron: Ministerie van Onderwijs, cultuur en Wetenschappen, wachtgeldinformatiesysteem (WIS), peildatum 1 januari

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
primair onderwijs	4.284	3.768	2.920	2.726	2.392	2.166	2.298
voortgezet onderwijs	4.038	3.852	3.107	2.894	2.482	2.143	2.050
bve-sector	2.570	2.439	1.777	1.611	1.425	1.253	1.200
hoger beroepsonderwijs	2.412	2.188	1.738	1.539	1.387	1.187	1.109
wetenschappelijk onderwijs	4.299	3.833	3.314	2.843	2.728	2.435	2.436
onderzoek- en wetenschapsbeleid	597	567	435	376	328	228	282
<b>totaal</b>	<b>18.200</b>	<b>16.647</b>	<b>13.291</b>	<b>11.989</b>	<b>10.742</b>	<b>9.412</b>	<b>9.375</b>

### TB4.2

Ziekteverzuimcijfers (onderwijzend personeel)

Bron: Regioplan, verzuim onder het personeel van het onderwijs

	1995/96	1996/97	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Basisonderwijs	7,55	7,58	6,88	7,77	8,65	8,9	8,35	7,57
Speciaal onderwijs	7,90	8,76	8,33	8,36	9,43	9,61	9,75	8,73
voortgezet onderwijs	6,60	7,01	6,67	7,02	7,36	7,92	7,84	7,03

### TB4.3

Ziekmeldingsfrequentie en gemiddelde ziekte duur (in dagen)

Bron: Regioplan, Verzuim onder personeel in het onderwijs in 2002, het betreft onderwijzend personeel

	Ziekmeldingsfrequentie				Gemiddelde ziekte duur			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
Basisonderwijs	1,04	0,99	0,95	0,94	22,0	25,5	27,1	28,6
Speciaal Onderwijs	1,28	1,25	1,26	1,29	21,2	21,2	24,2	25,5
Voortgezet Onderwijs	1,39	1,48	1,51	1,49	17,4	18,4	19,0	19,4

### TB4.4

WAO-instroom per 100 verzekerden, onderwijs in vergelijking met andere sectoren

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota Arbeidszaken Overheid 2004

	1997	1999	2000	2001	2002
Onderwijs:					
Primair onderwijs	1,22	1,42	1,58	1,77	1,15
Voortgezet onderwijs	1,22	1,39	1,73	1,93	1,30
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	1,22	1,51	1,74	1,86	1,36
Hoger Beroepsonderwijs	1,22	1,03	1,29	1,43	0,97
Wetenschappelijk onderwijs	1,22	0,61	0,74	0,84	0,61
Overheidssectoren	1,08	1,15	1,27	1,52	1,01
Zorg en welzijn	1,74	1,75	1,81	1,87	1,75
Marktsector	1,58	1,34	1,47	1,47	1,32

## Sociale zekerheid

## B4

## TB4.5

Lopende WAO-uitkeringen per 100 verzekerden, onderwijs in vergelijking met andere sectoren

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota Arbeidszaken Overheid 2004

	1997	1999	2000	2001	2002
Onderwijs:					
Primair onderwijs	11,23	11,91	11,78	10,67	9,37
Voortgezet onderwijs	11,23	12,92	13,85	12,24	12,16
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	11,23	14,75	15,19	13,41	13,22
Hoger Beroepsonderwijs	11,23	8,93	9,11	8,96	8,45
Wetenschappelijk onderwijs	11,23	5,23	5,37	5,62	6,00
Overheidssectoren	10,24	9,80	9,75	9,72	8,80
Zorg en welzijn	9,65	10,71	11,18	11,25	11,55
Marktsector	11,68	11,53	11,80	12,05	12,20

## TB4.6

WAO-uitstroom per 100 verzekerden, onderwijs in vergelijking met andere sectoren

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota Arbeidszaken Overheid 2004

	1997	1999	2000	2001	2002
Onderwijs:					
Primair onderwijs	9,32	10,09	10,51	10,79	10,51
Voortgezet onderwijs	9,32	8,36	9,30	10,33	10,53
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	9,32	9,35	10,35	11,60	11,19
Hoger Beroepsonderwijs	9,32	10,62	11,69	11,24	10,06
Wetenschappelijk onderwijs	9,32	10,49	10,22	10,22	8,61
Overheidssectoren	9,81	9,88	10,57	10,79	10,52
Zorg en welzijn	10,18	9,40	8,38	9,57	10,20
Marktsector	9,93	8,58	8,80	8,97	8,92

# B5

## Bevoegdheid

### TB5.1

Bevoegdheid leraren voortgezet  
onderwijs  
(in %)

	volledig bevoegd	onderbevoegd	onbevoegd
Aardrijkskunde	88,5	6,4	5,0
Agrarisch	77,0	12,4	10,6
AK,GS,EC (basisvorming)	79,3	7,6	13,1
Algemene natuurwetenschappen	85,7	10,0	4,3
AVMB	32,0	58,5	9,5
Biologie	89,9	4,1	6,0
Bouwtechniek	86,5	2,2	11,3
CKV	57,6	35,9	6,5
Consumptieve techniek	87,8	1,3	10,9
Duits	90,1	4,1	5,9
Economie	69,6	20,2	10,2
Elektrotechniek	88,5	3,0	8,6
Engels	90,4	4,0	5,6
Filosofie/wijsbegeerte	69,8	13,5	16,7
Frans	91,7	3,4	4,9
Geschiedenis	90,0	5,1	4,9
Gezondheidskunde	84,2	5,4	10,4
Godsdienst	66,5	24,3	9,2
Grafische Techniek	60,7	20,7	18,7
Handvaardigheid	88,6	6,7	4,8
Huishoudkunde	84,2	7,6	8,2
Informatiekunde	27,8	62,6	9,5
Installatietechniek	85,9	7,6	6,5
Klassieke talen	85,7	3,0	11,3
Lichamelijke opvoeding	96,8	0,9	2,3
Maatschappijleer	63,5	27,8	8,8
Mechanische techniek	91,1	2,2	6,7
Motorvoertuigentechniek	80,6	4,0	15,5
Natuurkunde	86,7	7,1	6,3
Nederlands	89,9	4,7	5,4
Overige talen	68,4	16,8	14,7
Scheikunde	92,1	4,3	3,6
Science (bavo)	77,1	8,6	14,3
Tekenen	89,9	6,0	4,1
Textiel	68,6	30,1	1,3
Verkoopkennis	52,9	29,5	17,6
Verzorging	62,3	22,5	15,2
Wiskunde	85,3	7,2	7,5
<b>Totaal</b>	<b>83,5</b>	<b>9,7</b>	<b>6,9</b>

Bron: Integrale Personeelstelling Onderwijs  
(voortgezet onderwijs)



# 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.
BAPO-regeling	De BAPO-regeling is regeling waarbij het personeelslid ervoor kan kiezen om de feitelijke werktijd te verminderen (taakvermindering). Over deze taakvermindering behoudt men een gedeeltelijke bezoldiging. Uitgaande van een normbetrekking per jaar heeft het personeelslid van 52 tot en met 55 jaar recht op maximaal 170 uur verlof per jaar. Het personeelslid van 56 jaar en ouder heeft recht op maximaal 340 uur verlof per jaar. Om van de BAPO-regeling gebruik te kunnen maken dient het personeelslid direct voorafgaande aan het verlof gedurende ten minste vijf jaren aaneengesloten in dienst te zijn geweest van een bekostigde school.
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
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
Dekkingsgraad	De verhouding tussen het aanwezige vermogen van het pensioenfonds en het totaal aan opgebouwde pensioenverplichtingen nu en in de toekomst. Voor het bepalen van de dekkingsgraad wordt de waarde van de toekomstige pensioenverplichtingen, met behulp van actuariële berekeningen, teruggerekend naar nu. De toezichthouder op de pensioenregelingen, de Pensioen en Verzekeringskamer (PvK), vindt een dekkingsgraad van meer dan 120% noodzakelijk voor een financieel gezond pensioenfonds. Dit betekent dus dat er op zijn minst 20% meer geld in kas moet zijn dan de totale pensioenaanspraken groot zijn. Bij een lagere dekkingsgraad moet het pensioenfonds streven om zo snel mogelijk de gewenste dekkingsgraad weer te bereiken

## Begrippen

Franchise	Een vast bedrag waarover geen pensioenopbouw plaats vindt en geen pensioenpremie over wordt betaald. De hoogte van de franchise wordt afgeleid van de hoogte van de AOW. In 2002 bedraagt de franchise ongeveer 15.000 euro bij een volledige betrekking. Na pensionering ontvangt de voormalige werknemer een AOW-uitkering van de staat en een aanvullende pensioenuitkering van het ABP.
G4	De vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
G21	De 21 steden die vallen onder grote-stedenbeleid: Groningen, Nijmegen, Eindhoven, Arnhem, Enschede, Tilburg, Breda, Den Bosch, Maastricht, Leeuwarden, Almelo, Deventer, Zwolle, Hengelo, Helmond, Dordrecht, Heerlen, Haarlem, Leiden, Schiedam en Venlo.
GPL	Gemiddelde personeelslast
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.
Kapitaaldekking	Pensioenregeling waarin elke gepensioneerde voor zijn eigen, toekomstige, uitkeringen spaart. Op het moment van pensionering staat er voor de gepensioneerde bij het ABP een bedrag gereserveerd waarmee zijn uitkeringen in de toekomst betaald kunnen worden.
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.
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
Middelloonstelsel	In een middelloonstelsel wordt de hoogte van de pensioenuitkering gebaseerd op het gemiddeld salaris dat een werknemer tijdens zijn loopbaan verdient, in een eindloonstelsel wordt de pensioenuitkering gebaseerd op het laatstverdiende salaris. Door verbreding van de pensioengrondslag kan ervoor gezorgd worden dat de gemiddelde aanspraken onder het middelloonstelsel in lijn worden gebracht met de gemiddelde aanspraken onder het eindloonstelsel. Voor individuele werknemers zullen er wel wijzigingen optreden. In het algemeen zullen werknemers met een flinke carrièreontwikkeling onder een middelloonstelsel met verbrede pensioengrondslag lagere

## Begrippen

	<p>pensioenaanspraken opbouwen en werknemers met een geleidelijke carrièreontwikkeling juist hogere aanspraken. Belangrijk kenmerk van een middelloonstelsel is dat de opgebouwde aanspraken van een werknemer in verhouding staan tot de afgedragen premie van de werknemer, terwijl in een eindloonstelsel door solidariteitsoverdrachten deze verhouding vaak uit balans is.</p>
Omslagdekking	<p>Pensioenregeling waarin de kosten van de uitkeringen aan de gepensioneerden in enig jaar worden betaald door de actieve werknemers in dat zelfde jaar. Er wordt niet gespaard voor een eigen uitkering.</p>
Onderwijsondersteunend personeel	<p>Met betrekking tot het ondersteunend personeel worden twee categorieën onderscheiden. Onder onderwijsondersteunend personeel (OOP) verstaan we alleen het ondersteunend personeel dat direct betrokken is bij het primaire proces. Het gaat zowel om lesondersteunende functies (onderwijsassistent, klassenassistent, technisch onderwijsassistent, en dergelijke). Met de tweede categorie ondersteunend personeel, het organisatie- en beheerspersoneel (OBP), wordt het ondersteunend personeel bedoeld dat niet direct betrokken is bij het primaire proces. Hierbij moet gedacht worden aan administratieve functies (administratief en financieel medewerker), onderhoudspersoneel (conciërge), schoonmaakpersoneel en een ICT-medewerker of een systeembeheerder.</p>
Pedagogische academie basisonderwijs (pabo)	<p>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).</p>
Pemba	<p>Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen</p>
Pensioenkamer	<p>Het overlegorgaan van vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers waarin over pensioenonderwerpen wordt gesproken.</p>
Primair onderwijs	<p>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.</p>
Salarisnummer	<p>Een aanduiding binnen het carrièrepatroon bestaande uit een getal.</p>
Speciaal basisonderwijs	<p>Dit is sinds augustus 1998 de verzamelterm voor bepaalde vormen van speciaal onderwijs, namelijk scholen voor lom, mlk en jobk. Het speciaal basisonderwijs vormt samen met het basisonderwijs het primair onderwijs.</p>
Speciaal onderwijs	<p>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)</p>
Studiehuis	<p>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</p>



## Begrippen

	uitvoeren. De rol van de docent zal verschuiven van lesgeven naar begeleiden.
Vacature	Een vacature is een arbeidsplaats waarvoor intern (binnen het bestuur) en/of extern (buiten het bestuur) personeel wordt gezocht, dat onmiddellijk of zo spoedig mogelijk geplaatst kan worden. Het kan daarbij gaan om een reguliere vacature of een vacature voor vervanging langer dan drie weken.
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.
Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs	Het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs is 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 onderzoeksinstituten gerekend tot het wetenschappelijk onderwijs, tenzij anders vermeld.

# Literatuurlijst

AVS, [Kadernieuws jaargang 7](#), december 2002, Utrecht

CBS, [Webmagazine](#), 6 mei 2003, Voorburg

CWI, [Hoe verloopt de stap van school naar werk? Schoolverlatersbrief 2003](#)

Ecorys-NEI, [Evaluatie inzet integraal personeelsbeleid door onderwijsorganisaties, nulmeting](#), 2003, Rotterdam

Instituut Service Management (ISM), [Interne mobiliteit in het primair onderwijs](#), mei 2003, Rotterdam

ITS, [Aandachtgroepenmonitor](#), conceptrapport, Nijmegen

ITS, [Aandachtgroepenmonitor](#), verdiepingsthema functiedifferentiatie, conceptrapport, Nijmegen

ITS, [Aandachtgroepenmonitor](#), verdiepingsthema zij-instromers in het onderwijs, conceptrapport, Nijmegen

ITS, [Spaarverlof in het Primair Onderwijs](#), 2003, Nijmegen

ITS, [Plusleraar in ontwikkeling 2, tussentijdse evaluatie pilot plusleraar na twee meetmomenten](#), conceptrapport, Nijmegen

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [De arbeidsmarkt in de collectieve sector 2003](#), Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [Trendnota 2004](#), 2003, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, [Kerngegevens Overheidspersoneel](#), Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, [OCenW in kerncijfers 2003](#), Zoetermeer

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, [Tiende voortgangsrapportage "Groepsgrootte en kwaliteit"](#), 2003, Zoetermeer

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, [Uitleg](#), april 2003, Zoetermeer

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [Sociale nota 2002](#), Den Haag

NIDI, [Wachtgeldrapport 2002, actualisering wachtgeldramingen Onderwijs, basisjaar 2002](#), conceptrapport

Onderwijsinspectie, [Jaarverslag 2002](#), 2003, Utrecht

Onderwijsinspectie, [Evaluatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs](#), 2003, Utrecht

Onderwijsinspectie, [Evaluatie van het zij-instroomtraject in het voortgezet onderwijs](#), 2002, Utrecht

Onderwijsinspectie, [Professioneel onderwijspersoneel. Opleiden met de school. Tweede evaluatie van educatief partnerschap](#), 2003, Utrecht

Literatuurlijst

- Onderwijsinspectie, *Groepsgrootte, personele inzet en onderwijskwaliteit in de onderbouw van het basisonderwijs 2002*, gegevens over mei en oktober 2002 en trends vanaf 1994-1995, 2003, Utrecht
- Onderwijsinspectie, *beginnende en herintredende leraren*, 2002, Utrecht
- Onderwijsraad, *Vergrijpsd maar niet verzilverd*, 2002, Den Haag
- Onderwijsraad, *“Europese richtpunten voor het Nederlands onderwijs”*, 2003, Den Haag
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), *Education at a Glance 2003*, Parijs.
- Project Schoolbudgetten, Personeelsbeleid en Schoolontwikkeling (SPS), *Arbeidsmarktonderzoek onder VO-scholen in het 1<sup>e</sup> kwartaal 2003*
- Regioplan, *Arbeidsmarktbarometer PO 2002-2003*, conceptrapport, Amsterdam
- Regioplan, *Arbeidsmarktbarometer VO 2002-2003*, conceptrapport, Amsterdam
- Regioplan, *Arbeidsmarktbarometer BVE 2002-2003*, conceptrapport, Amsterdam
- Regioplan, *Monitor decentrale budgetten 2002-2003*, 2003, Amsterdam
- Regioplan, *Arbeidsmarktbarometer PO 2002-2003* (tussenrapportage 3<sup>e</sup> kwartaal 2002), 2003, Amsterdam
- Regioplan, *Arbeidsmarktbarometer VO 2002-2003*, (tussenrapportage 3<sup>e</sup> kwartaal 2002), 2003, Amsterdam
- Regioplan, *Arbeidsmarktbarometer BVE 2002-2003*, (tussenrapportage 3<sup>e</sup> kwartaal 2002), 2003, Amsterdam
- Regioplan, *uitstroomonderzoek PO, VO en BVE*, conceptrapport, Amsterdam
- Regioplan, *Verzuim onder personeel 2002*, conceptrapport, Amsterdam
- Regioplan en Research voor beleid, *Personeelsvoorziening en schoolkwaliteit in het Basis- en Voortgezet Onderwijs*, 2003, Amsterdam/Leiden
- Research voor Beleid, *Integraal personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs*, 2002, Leiden.
- Research voor Beleid, *De diepte in met integraal personeelsbeleid*, 2003, Leiden
- Research voor Beleid, *De academische arbeidsmarkt in cijfers en trends*, 2003, Leiden
- Research voor Beleid, *Werken in de Wetenschap: de loopbaanpositie van postdocs*, 2003, Leiden
- ROA, *Na(ar) de lerarenopleiding: Onderwijsmonitor 2001*, 2002, Maastricht
- ROA (in opdracht van de HBO-raad), *HBO-monitor 2002*, 2003, Maastricht

Literatuurlijst

ROA en SCO-Kohnstamm (in opdracht van de VSNU), *WO-monitor 2000-2001*, 2003, Maastricht/Amsterdam

SEO (in opdracht van Elsevier), *Studie & Werk 2003*, 2003, Amsterdam

TNO Arbeid, *Oud en wijs in het Onderwijs, resultaten van een kwantitatief onderzoek naar gezonde en langdurige arbeidsparticipatie van ouderen*, 2002, Hoofddorp

VNO/NCW, *Empowering the teaching profession and modernizing school management. The employers perspective*, 2003, Den Haag





Publicatie van het  
Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen

*productie*  
directie Voorlichting,  
Hans Ruesink  
Leo Wijnhoven

*vormgeving*  
raster grafisch ontwerpers, Delft

*druk*  
Sdu, Den Haag

*uitgave*  
september 2003

Prijs €16,00

Exemplaren van deze publicatie zijn  
telefonisch te bestellen bij Postbus 51  
Infolijn, onder vermelding van het  
ISBN-nummer.

Postbus 51 Infolijn  
Telefoon (0800) 8051 (*gratis*), elke  
werkdag van 9.00 - 21.00 uur of via  
internet onder [www.postbus51.nl](http://www.postbus51.nl)  
(*dit is uitsluitend bedoeld voor  
bestellingen*)

ISBN 90 5910 430 7

Deze publicatie staat ook op internet  
onder: [www.minocw.nl/werkinonderwijs/](http://www.minocw.nl/werkinonderwijs/)

OCW33.065/4.000/08BK2003B036