nota werken in het onderwijs 2003

Voorwoord

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,

Zoetermeer, oktober 2002

Bij deze bied ik u de nota “Werken in het Onderwijs 2003” aan. Deze nota is het vervolg op de nota “Werken in het Onderwijs”, die vorig jaar voor het eerst verscheen. De nota “Werken in het Onderwijs 2003” 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 2003” 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, professionalisering van het personeelsbeleid en de dereguleringsgedachte. Daarnaast besteed de nota aandacht aan de effecten van reeds ingezet beleid. Speciale aandacht is er voor een verkenning van de toekomstige ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt, in het bijzonder in het primair en voortgezet onderwijs.

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 het onderwijs werken ruim 400 duizend mensen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

(Maria J.A. van der Hoeven)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting VII

1 Werkgelegenheid en wervingspositie 1

1.1 Inleiding 1
1.2 Onder een ander economische gesternte 1
1.3 Werkgelegenheidsontwikkeling in het onderwijs 2
1.4 De lerarenopleiding: een belangrijke bron voor nieuwe leraren 6
1.5 Wervingspositie onderwijs 7
1.6 Mobiliteit en arbeidsmarktoriëntatie 14

2 Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen 17

2.1 Inleiding 17
2.2 Ontwikkelingen in loonsom en loonontwikkelingen 17
2.3 Arbeidsvoorwaardenoverleg: van centraal naar decentraal 18
2.4 Schoolbudgetten: meer bestedingsvrijheid voor de school 20
2.5 Ontwikkelingen in het functiegebouw 21
2.6 Arbeid en zorg 22

3 Sociale zekerheid en ouderenbeleid 25

3.1 Inleiding 25
3.2 Werkloosheid 25
3.3 Ziekteverzuim; het tij gekeerd? 27
3.4 Arbeidsongeschiktheid 29
3.5 Activerend ouderenbeleid 30
3.6 Pensioenen; “de prijs van vergrijzing en een tegenvallende beurs” 32

4 Personeelsbeleid en beroepskwaliteit 35

4.1 Inleiding 35
4.2 Arbeidstevredenheid 35
4.3 Werkdruk 35
4.4 Management 37
4.5 Integraal personeelsbeleid 38
4.6 Loopbaanmogelijkheden 39
4.7 Professionalisering van het onderwijspersoneel 41
4.8 Begeleiding van beginnende leraren: een goed begin is heel wat werk 42

5 Effectiviteit van beleid 45

5.1 Inleiding 45
5.2 Arbeidsmarktbalans 1998 - 2002 45
5.3 Aanboren andere segmenten van de arbeidsmarkt 46
5.4 Opleiden in de school 48
5.5 Nieuwe wegen naar het management 49
5.6 Het werk anders organiseren 50
5.7 De plusleraar als vaste vervanger 51
5.8 Met het onderwijsveld zoeken naar nieuwe initiatieven voor de aanpak van het lerarentekort 52

6 Vooruitblik 53

6.1 Inleiding 53

6.2 De toekomstige vraag naar onderwijspersoneel 53

6.3 Spanning op de regionale onderwijsarbeidsmarkt 57

6.4 Een brede aanpak is nodig 58

Bijlagen 61

Begrippenlijst 75

Literatuurlijst 79

Managementsamenvatting

Meer leerlingen betekent meer vraag naar onderwijspersoneel. In 1994 werkten er nog ongeveer 335.000 mensen in het onderwijs. Nu, acht jaar later, zijn dat er circa 400.000. Daar komt bij dat grote groepen leraren en managers nu en in de toekomst door (pre)pensionering het onderwijs verlaten. Kortom: het onderwijs heeft veel werknemers nodig.

Onder een ander economisch gesternte

Het economisch klimaat is sterk omgeslagen. Weliswaar is er nog sprake van economische groei, maar de groeipercentages van de periode 1995-2000 worden bij lange na niet gehaald. Het nieuwe kabinet heeft, met het oog op een gezonde rijksbegroting, de verwachtingen moeten bijstellen. In de kabinetsplannen zijn forse besparingen opgenomen; juist ook om ruimte te houden voor investeringen in belangrijke maatschappelijke sectoren waaronder het onderwijs. Het kabinet is van plan om vanaf 2004 weer extra in het onderwijs te investeren, oplopend tot een half miljard in 2006.

De lagere economische groei heeft ook gevolgen voor de arbeidsmarkt. Het Centraal Planbureau verwacht dat de werkloosheid het komende jaar zal toenemen naar circa 5 procent van de beroepsbevolking. Dat wil overigens niet zeggen dat de wervingspositie van het onderwijs over de volle breedte van onderwijsassistent tot manager verbetert. Het effect van een tegenvallende economische groei betekent voor het onderwijs op korte termijn meer ruimte voor groei in specifieke functies (onderwijsassistenten, lerarenondersteuners en zij-instromers). De verwachting is dat, door de nog altijd grote vraag naar en het beperkte aanbod van hoger opgeleiden, de werving van onderwijzend personeel vooralsnog lastig blijft.

Arbeidsmarkt en Wervingspositie

Het onderwijs is er de afgelopen jaren in geslaagd om veel werknemers aan te trekken. De arbeidsmarktbalans, tussen vraag naar personeel enerzijds en de instroom vanuit de lerarenopleiding, herintreders en zij-instroom anderzijds, staat onder druk. Toch is deze balans nog altijd redelijk in evenwicht.

Een prestatie van formaat

De vraag naar onderwijspersoneel liep op van 30.000 banen in 1997 naar 43.000 in 2001. In 1998 spraken de media van mogelijk 20.000 onbezette arbeidsplaatsen in 2001. Zover is het niet gekomen. Met veel creativiteit – uitbreiding van deeltijdaanstellingen, de mogelijkheid om weer 40 uur per week te gaan werken, en de inzet van leraren in opleiding, onderwijsassistenten en zij-instromers – zijn de meeste vacatures vervuld. De werkgelegenheid in het primair en voorgezet onderwijs is in de periode 1996-2001 zelfs bijzonder sterk gestegen met respectievelijk 38.000 en ruim 12.000 werknemers.

Een verdubbeling van het aantal vacatures sinds 1997

De sterke toename van het aantal nieuwe werknemers heeft helaas niet kunnen voorkomen dat het aantal vacatures toch is gestegen. Het zijn er geen twintig of dertigduizend geworden, maar wel circa vierduizend in 2001. De wervingsproblemen doen zich vooral voor in het primair en voortgezet onderwijs. Daar zit ook recent nog altijd groei in het aantal vacatures. Het aantal vacatures uitgedrukt als percentage van de werkgelegenheid (de zogenaamde vacature-intensiteit) in het primair en voortgezet onderwijs, is in 2001 vergelijkbaar met dat van de markt. In het hoger onderwijs daalt het aantal vacatures in 2001 tamelijk sterk. Naast het aantal vacatures zijn er nog drie andere indicatoren voor de spanning op de

onderwijsarbeidsmarkt, te weten: de vervangingsgraad bij ziekte, het aandeel moeilijk vervulbare vacatures, en voor het voortgezet onderwijs het aantal onbevoegden.

Spanningsindicatoren

Als scholen in (steeds meer) vacatures moeten voorzien, laten zij vaak in eerste instantie het oog vallen op de 'vervangers' bij ziekte. Daardoor zijn de vervangingspools snel uitgeput. Dit is een eerste indicatie dat de spanning oploopt. De vervangingsgraad bij ziekte gaat in de grotere steden met sprongen achteruit (van bijna 90 procent in 1997 naar 45 procent in 2001), maar ook in minder verstedelijkte gebieden daalt de vervangingsgraad flink.

De vacature-intensiteit in het onderwijs doet nauwelijks nog onder voor die van de markt. Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in het onderwijs is hoog. Geen enkel ander beroep in Nederland kent zoveel moeilijk vervulbare vacatures als de leraar primair en voortgezet onderwijs (90 procent), maar ook onder managers ligt het percentage hoog. Omdat onderwijs alleen gegeven kan worden door (bevoegd) onderwijzend personeel is elke structurele vacature er feitelijk één te veel. Vacatures zorgen voor extra werkdruk onder het zittende personeel. Dit zorgt weer voor extra ziekteverzuim en leidt soms zelfs tot burn out. Er kan een neergaande spiraal ontstaan waar scholen maar moeilijk uit kunnen ontsnappen.

In het voortgezet onderwijs wordt het tekort aan gekwalificeerde docenten bestreden door – met goedkeuring van de Onderwijsinspectie – ongediplomeerde docenten aan te stellen. Het aantal onder- en ongediplomeerde docenten is gestegen van 3.000 in 1997 naar ruim 5.200 in 2001 Vooral in de talen, economie en wis- en natuurkunde zijn veel on(der)gediplomeerde docenten aan de slag.

Regionale en sectorale knelpunten

Tot op heden zijn wervingsknelpunten vooral een probleem in de Randstad, de grote steden in het bijzonder en Flevoland. Er is sprake van een opeenstapeling van problemen bij de achterstands- en vmbo-scholen in de steden. Dat komt doordat er meer en meer te kiezen valt voor leraren. Een toenemend aantal leraren keert de Randstad vanwege de hoge (woon)lasten en de moeilijkere leerlingen de rug toe. Zij kiezen voor de 'betere' scholen en de overloopgebieden.

Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen

Op het terrein van arbeidsvoorwaarden in het onderwijs is de afgelopen jaren veel in gang gezet. De aanvangssalarissen zijn opgetrokken naar een met de marktsector concurrerend niveau. In augustus 2002 is de laatste stap gezet in het inkorten van de carrière- of loonlijn. Deed een leraar er in 1996 gemiddeld nog 26 jaar over om het eind van zijn/haar loonschaal te bereiken, nu is dat circa 18 jaar. De contractloonontwikkeling binnen de onderwijssectoren loopt de laatste jaren goed in de pas met het gemiddelde in de marktsector. Dit is belangrijk omdat een concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket de arbeidsmarktpositie van het onderwijs gunstig beïnvloedt.

Tussen centraal en decentraal

Het nieuwe kabinet wil scholen en leraren meer ruimte geven voor het dragen van eigen verantwoordelijkheid. Kortom, minder regels en centrale sturing. Een (verdere) decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg en het verruimen van de bestedingvrijheid van scholen past in dit beleid. Daarbij moeten wel zodanige 'checks and balances' moeten worden ingebouwd dat een verantwoorde ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden tot stand komt. In de opmaat daarnaar zijn al enkele initiatieven genomen. Zo zijn in het primair onderwijs de verlofregelingen onderwerp geworden van decentrale onderhandelingen en wordt een verkenning uitgevoerd naar de invoering van lumpsum. In het voortgezet onderwijs zijn op het terrein van de secundaire arbeidsvoorwaarden de eerste instellings-cao's afgesloten. De afspraken betreffen vooral de vermindering van de lessentaak, het aantal lessen per week en het aantal lesweken van de leerling, in samenhang met verdere invoering van functiedifferentiatie. Verder is een werkgeversverbond voortgezet

onderwijs in het leven geroepen, een verbond dat moet komen tot een krachtig en eensgezind werkgeverschap.

De vrij besteedbare financiële middelen van scholen in het primair en voortgezet onderwijs zijn sterk toegenomen. In 2002 bedraagt het totale schoolbudget € 700 miljoen; bijna 6 procent van de loonsom. De eerste indicaties zijn dat het geld wordt besteed aan onder meer betaald ouderschapsverlof, scholing van leraren en management, extra onderwijsondersteunend personeel en (andere) werkdrukverlagende maatregelen. De invoering van het schoolbudget geeft de scholen de kans om functiedifferentiatie door te voeren binnen het primaire onderwijsproces. Verdere functiedifferentiatie is belangrijk, omdat het leraren ontlast en bovendien een ander beroep op de arbeidsmarkt met zich meebrengt. Functiedifferentiatie in het primaire proces vermindert het beroep op de krappe markt van de hoger opgeleide leraar en verlegt dit (deels) naar de ruimere markt voor middelbaar opgeleiden. In het voortgezet onderwijs is op instellings- of sectorniveau de afspraak gemaakt om een extra salarisschaal voor de leraar te introduceren. In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is al vanaf eind jaren negentig sprake van functiedifferentiatie binnen het leraarsberoep. De verruiming van de schoolbudgetten geeft een extra impuls aan deze ontwikkeling.

Arbeid en zorg

Het beroep op de kinderopvang in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is sinds 1998 meer dan verdubbeld (bijna 12.000 geplaatste kinderen in 2002). Dat is niet verwonderlijk aangezien in de betreffende sectoren veel vrouwen werkzaam zijn. Een goede voorziening voor kinderopvang draagt bij aan de goede wervingspositie van het onderwijs onder vrouwen. Voldoende kinderopvangvoorzieningen is dan ook van groot belang voor de toekomstige wervingspositie onder vrouwen.

Sociale Zekerheid en Pensioenen

Op dit terrein zijn recentelijk positieve berichten te melden als het gaat om de daling van het ziekteverzuim en de werkloosheid. Daarentegen neemt het aantal arbeidsongeschikten nog altijd (licht) toe. Wat de pensioenen betreft zijn de tijden door het negatieve beursklimaat sterk versomberd.

Ziekteverzuim: het tij gekeerd?

Het ziekteverzuim onder leraren in het onderwijs is hoog (in 2001 in het basisonderwijs 8,35 procent, in het speciaal onderwijs 9,75 procent en in het voortgezet onderwijs 7,84 procent). De toegenomen ervaren werkdruk heeft samen met de vergrijzing in de periode 1994-1999 het ziekteverzuim opgestuwd. De doelstelling is om het ziekteverzuim in het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector in 2003 met één procentpunt te laten dalen ten opzichte van 1999. Daartoe zijn tal van activiteiten ontwikkeld die niet zonder resultaat zijn gebleven. Sinds 2000 daalt het ziekteverzuimpercentage in het basisonderwijs. Ook in het voortgezet onderwijs is een lichte daling ingezet.

Arbeidsongeschiktheid

De groei van het ziekteverzuim heeft niet tot gevolg gehad dat ook het aantal arbeidsongeschikten de afgelopen jaren fors is toegenomen. Er is wel sprake van een groei met 2.000 arbeidsongeschikten (naar 46.000 in 2001), maar gezien de groei van de werkgelegenheid en de sterke vergrijzing onder het personeel is dat minder dan viel te verwachten. In verhouding tot de werkgelegenheid is de instroom vanuit het onderwijs in arbeidsongeschiktheid lager dan gemiddeld in de marktsector het geval is. Wel kent het onderwijs naar verhouding veel gedeeltelijk en psychisch arbeidsongeschikten. De plannen om de WAO te herzien gaan uit van het idee dat van duurzaam en volledige arbeidsongeschiktheid sprake is als er geen uitzicht is op het – binnen vijf jaar – weer functioneren in de oude of andere functie. Door het hoge aandeel psychisch en gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het onderwijs, zal dit uitgangspunt de arbeidsongeschikten in de sector naar verwachting meer dan gemiddeld betreffen.

Werkloosheid

De werkloosheid in het onderwijs is de afgelopen vijf jaar meer dan gehalveerd (van 7 procent van de werkgelegenheid in 1997 naar circa 3 procent in 2002). Het meest spectaculair is de daling in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs geweest, waar het niveau van circa 12 procent naar minder dan 6 procent is gedaald. De groep werklozen is de afgelopen jaren een belangrijke wervingsbron geweest. Het aantal werklozen is vooral in het primair en voortgezet onderwijs nu zo laag dat deze bron vrijwel is uitgeput. De instroom is zeer gering (enkel ten gevolge van fricties op de arbeidsmarkt) en de uitstroom – bijna de helft van de werklozen is ouder dan zestig – is de komende jaren hoog. De verwachting is dat de werkloosheid en de daarmee gemoeide uitgaven de komende jaren verder zullen dalen, met dien verstande dat in het primair onderwijs het niveau in 2005 zo laag zal zijn dat een stabilisatie optreedt.

Pensioenen; de prijs van vergrijzing en een tegenvallende beurs.

De wereldwijde verslechtering van de economie heeft zijn effect op de aandelenbeurzen gehad. Dat heeft de positie van de pensioenfondsen verslechterd. Ook het Algemeen Burger Pensioenfonds (ABP), waaronder het onderwijspersoneel valt, heeft te maken gehad met sterke daling van de waarde van haar beleggingen.

Het dekkingspercentage (de verhouding tussen het aanwezige vermogen en de toekomstige pensioenverplichtingen) is in de afgelopen periode van 130 naar 100 procent gedaald. Het ABP heeft maar net voldoende vermogen om aan al haar huidige en toekomstige verplichtingen te voldoen. Niet dat de pensioenen op korte termijn in gevaar komen, maar het is onvermijdelijk dat de pensioenpremies de komende jaren flink gaan stijgen. Daar komt bij dat er bij de overheid relatief veel gepensioneerden ten opzichte van het aantal werkenden zijn. Daar zijn twee oorzaken voor. Ten eerste is de werkgelegenheid bij de overheid sinds de jaren zeventig door privatisering en inkrimping relatief sterk gedaald. In de tweede plaats is het aantal (hoog) bejaarde Nederlanders flink toegenomen, de zogenaamde dubbele vergrijzing, en dat geldt dus ook voor het gepensioneerde onderwijspersoneel. Naast premieverhoging zijn wellicht ook aanvullende maatregelen nodig.

Het Centraal Planbureau (CPB) verwacht voor de periode 2003-2006 voor de marktsector een toename van de pensioenpremie van anderhalf procent en voor de overheid en het onderwijs van bijna vijf procent. Het CPB verklaart dit verschil uit het feit dat het ABP door wettelijke beperkingen pas laat op de aandelenmarkt is ingestapt, en dus tamelijk weinig van de opgang in de aandelenmarkt heeft kunnen profiteren, maar nu wel de volle klap van de neergang te verwerken krijgt.

Activerend ouderenbeleid

De overheid – waaronder het onderwijs – heeft in verhouding tot de markt veel oudere werknemers voor het arbeidsproces weten te behouden. Het landelijke streven is om in 2030 vijftig procent van de oudere potentiële beroepsbevolking aan de slag te hebben.

Het onderwijspersoneel maakt ruim gebruik van de ouderenregeling (BAPO). Tegen inlevering van een beperkt deel van het salaris krijgt de oudere werknemer naar verhouding meer vrije tijd terug. Van hen die er voor in aanmerking komen, maakt ruim 40 procent gebruik van deze regeling. Werknemers en werkgevers zijn tevreden over de regeling. Het ziekteverzuim onder BAPO'ers is naar verhouding laag. Daar staat wel tegenover dat door de regeling momenteel het equivalent van 4.100 voltijdbanen in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ten behoeve van herbezetting nodig is. Door de toenemende vergrijzing zal dit beroep op herbezetting de komende jaren nog fors toenemen.

Driekwart van de oudere werknemers zegt gebruik te gaan maken van de prepensionering (FPU). Wel geeft een groot deel van de werknemers aan dat, mits de werkdruk binnen de perken blijft en de mogelijkheden om het werk naar eigen inzicht in te delen toenemen, zij bereid zijn om langer door te werken. Nog maar weinig scholen spelen in op deze behoeften en kansen.

Beletsels die er waren voor mensen om na hun vijfenzestigste door te werken zijn recentelijk weggenomen. Het is voor werknemers die in aanmerking komen voor pre-pensioen zelfs financieel aantrekkelijk gemaakt om door te werken. Men heeft de keuze om de niet genoten FPU-uitkering te ontvangen als aanvulling op de resterende FPU-uitkering, of als aanvulling op het ouderdomspensioen.

Personeelsbeleid en beroepskwaliteit

Mobiliteit en management

Mobiliteit is een belangrijke reden voor het ontstaan van vacatures in het onderwijs. De krappe arbeidsmarkt geeft daartoe ook volop gelegenheid. Toch is het aantal actieve baanzoekers in het onderwijs nog altijd kleiner dan in de overige overheidssectoren. Net als elders zijn ontevredenheid over het management en een hoge werkdruk belangrijke redenen om uit te zien naar ander werk. Als nieuwe werknemers het onderwijs verlaten omdat het bij nader inzien niet het juiste beroep voor hen is, is dat beter voor zowel de betrokkene als het onderwijs. Echter, (meer dan) de helft van de uitstromers geeft aan dat de reden van vertrek geheel of ten dele in het onderwijs zelf lag (gebrekkig personeelsbeleid, slechte werksfeer en matig management).

Een goed begin is heel wat werk

Vooral in tijden van schaarste op de arbeidsmarkt worden hoge eisen gesteld aan de begeleiding van beginnende leraren. Het lerarentekort kan leiden tot een hogere werkdruk onder het zittend personeel, waardoor er geen tijd overblijft voor begeleiding van nieuwkomers. Maar juist het lerarentekort vergroot de noodzaak om nieuwe leraren goed op te vangen. Hoewel basisscholen meer aandacht besteden aan de begeleiding van beginnende leraren dan in 1993, kan er nog veel worden verbeterd. Om de begeleiding te verbeteren is voor het primair onderwijs een praktijkgids gemaakt. Scholen (in primair en voortgezet onderwijs en in de bve-sector) hebben met de verhoging van het schoolbudget in 2001 bovendien meer ruimte gekregen voor de begeleiding van nieuwe medewerkers.

Onderwijs als nieuwe loopbaan

Een belangrijke doelgroep zijn mensen die in een latere fase van hun werkzame leven (alsnog) voor het lerarenberoep kiezen: de zij-instromers. Sinds augustus 2000 is het mogelijk geworden voor hbo- en wo-afgestudeerden om op deze wijze leraar te worden. Na een moeizame start zijn inmiddels ongeveer duizend zij-instromers geplaatst. Kanttekening daarbij is dat in het voorgezet onderwijs ook een aantal zogenoemde onbevoegden (met tijdelijke ontheffing) hiertoe zijn gerekend. Met name in de Randstad (en Flevoland), waar de arbeidsmarktknelpunten het grootst zijn, is het aantal inschrijvingen bij de bemiddelingsbureaus en het aantal plaatsingen relatief groot. Toch sluiten vraag en aanbod niet altijd goed aan. Ook buiten de Randstad staan veel potentiële zij-instromers ingeschreven. Daar is de vraag echter nog niet zo groot. Dat laatste gaat de komende jaren veranderen. De kunst zal zijn om tot die tijd ook in deze regio's de belangstelling voor de zij-instroom levend te houden.

Speciaal voor het technisch vakonderwijs op de vmbo-scholen is in de wet op de zij-instroom een uitzondering gemaakt; vakmensen met een mbo-opleiding kunnen binnen twee jaar als bevoegd docent in het vmbo aan de slag. Inmiddels zijn twee pilotprojecten opgezet voor vakmensen als (deeltijd)leraar. Het project in de Rijnmond is reeds afgerond; het project in Twente is eind 2001 van start gegaan. Het project wordt gefinancierd door de opleidingsfondsen van de betrokken branches en door het ministerie van OCenW. De resultaten tot nu toe zijn zeer bemoedigend. De betrokken partijen zijn dan ook van plan om binnen twee jaar een landelijk dekkende structuur op te zetten om deze vorm van zij-instroom vanuit het bedrijfsleven te verankeren.

Nieuwe wegen naar management

Scholen in het primair onderwijs hebben niet alleen moeite met het vinden van leraren, ook de vacatures voor managers zijn steeds moeilijker te vervullen. Nog steeds worden deze vacatures vaak ingevuld door de leraren op de school. In het onderwijs is bijna 70 procent van de leerkrachten vrouw. De belangstelling onder

de vrouwelijke leerkrachten om door te stromen naar de functie van schoolleider is evenwel gering. In het project 'duobanen' wordt bekeken of het samen vervullen van een directeursfunctie in een duobaan een aantrekkelijk alternatief is voor vrouwen. Met een grotere doorstroom van vrouwelijke leerkrachten zou het tekort aan schoolleiders in het primair onderwijs aanzienlijk kunnen worden teruggedrongen. Ook is recent beleid ingezet om niet langer een onderwijsbevoegdheid verplicht te stellen voor schoolleiders in het primair onderwijs die geen onderwijsgevende taak hebben.

Het werk anders georganiseerd

Het onderwijs denkt meer en meer na over een andere inrichting van het onderwijsproces en het daarmee samenhangende arbeidsproces. De spanning op de arbeidsmarkt heeft dit proces versneld. Er wordt niet alleen gedacht, maar ook meer en meer uitvoering gegeven aan meer functiedifferentiatie in relatie tot een andere inrichting van het onderwijs. In het hoger onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is functiedifferentiatie verder ontwikkeld dan in het primair en voortgezet onderwijs. Maar ook in het primair onderwijs is dit jaar een belangrijke slag gemaakt met de beschrijving van een aantal nieuwe functies: de lerarenondersteuner, de senior leraar en diverse onderwijsondersteunende functies. Ook in het voortgezet onderwijs werkt men aan een diversiteit van nieuwe functies. Uit de concrete besteding van het schoolbudget in het afgelopen schooljaar blijkt dat vooral veel scholen in voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie een deel van hun budget besteden aan extra onderwijsondersteunend personeel voor het primaire proces.

Het koppelen van functiedifferentiatie aan vernieuwing van de onderwijsorganisatie en het personeelsbeleid is een complexe zaak. Om het onderwijs daarbij te ondersteunen is in zowel het primair als het voortgezet onderwijs een project opgestart met een kleine groep scholen, respectievelijk (Team)Onderwijs op Maat en Lesgeven Anders Organiseren. Uiteindelijk gaat het om de overdracht van ervaringen en 'good practices' aan de rest van de scholen in het land. Ook aan dit laatste aspect wordt in het project veel aandacht besteed.

Met het oog op morgen

Het is al langere tijd bekend dat – door de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand in het onderwijs – er steeds meer oudere leraren en managers definitief het arbeidsproces verlaten. Het is een proces dat al enkele jaren gaande is, maar deze vervangingsvraag zal de komende jaren nog flink toenemen. Op basis van de laatste inzichten over in- en uittreden zijn nieuwe prognoses gemaakt omtrent vraag en aanbod van werknemers in het primair en voortgezet onderwijs. Naast een landelijk beeld zijn nu ook cijfers beschikbaar over de ontwikkelingen op de regionale onderwijsarbeidsmarkt. Het model waar deze berekeningen mee zijn gemaakt zal op termijn ook gebruikt kunnen worden voor strategisch personeels- en arbeidsmarktbeleid van (grotere) schoolbesturen en regio's.

Oplopende tekorten

Uit de berekeningen blijkt dat de vraag naar onderwijspersoneel op een onverminderd hoog niveau zal blijven. Duidelijk was al dat de lerarenopleidingen niet kunnen voorzien in de vraag naar nieuwe leraren. Ook als de huidige hoge kans op instroom vanuit de stille reserve en de zij-instroom blijft bestaan, kan niet in de totale vraag worden voorzien. Daarbij is het overigens maar zeer de vraag of dergelijke instroomcijfers ook de komende jaren gerealiseerd kunnen worden. De bron van bevoegde leraren in de stille reserve droogt gestaag op. Daarnaast veroudert de stille reserve nog sneller dan het personeelsbestand. Als vanuit functiedifferentiatie en zij-instroom geen grote groepen de arbeidsmarkt gaan betreden, zal de nog te vervullen vraag (een indicator voor spanningen op de onderwijsarbeidsmarkt) flink gaan toenemen.

Leraren

In de komende jaren stijgt het aantal benodigde leraren voor het primair onderwijs van 97.000 voltijdbanen in 2003 naar 99.500 voltijdbanen in 2006. De uitstroom neemt in die periode toe van 6.400 naar 7.000 voltijdbanen. Eenderde verlaat het onderwijs definitief in verband met onder andere pensionering. De

jaarlijkse vraag naar nieuwe leraren in het primair onderwijs stijgt in de periode 2003-2006 van 6.600 naar 7.700 voltijdbanen. De stijging gaat door tot 2009, dan zijn er uitgedrukt in voltijdbanen 8.100 nieuwe leerkrachten nodig. Als het huidige arbeidsmarktgedrag niet verandert, zal de instroom onvoldoende zijn om in de vraag te voorzien en zal de nog te vervullen vraag verder oplopen (van 2.100 in 2006 tot 3.600 in 2011).

Het voortgezet onderwijs zal de komende jaren in een zeer groot aantal vrijkomende banen moeten voorzien. In de periode 2003-2006 is de vraag naar nieuwe leerkrachten ruim 4.200 voltijdbanen per jaar. Hét probleem van het voortgezet onderwijs is de geringe doorstroom vanuit de lerarenopleidingen. Echter ook het aantal herintreders en zij-instromers is onvoldoende om in de jaarlijkse vraag te voorzien. Als er geen drastische verdere verbetering van de in- en doorstroom vanuit de lerarenopleidingen tot stand komt en de herintrede/zij-instroom niet flink stijgt, dan neemt de nog te vervullen vraag toe van 2.800 in 2003 naar 6.000 voltijdbanen in 2006. De nog te vervullen vraag stijgt verder naar ruim 10.000 in 2011. Kortom, een stevige investering in zij-instroom en de doorstroom vanuit de lerarenopleidingen naar het voortgezet onderwijs is nodig om te voorkomen dat straks ernstige problemen ontstaan.

Managers

In 2003 zijn in het primair onderwijs ongeveer 12.000 (adjunct)directeuren werkzaam. In dit aantal verandert de komende periode weinig. Door de sterke vergrijzing van het management neemt de uitstroom toe van 750 in 2003 naar bijna 860 in 2006. Traditioneel komen de nieuwe directeuren in het primair onderwijs uit de groep leraren. Vrouwen vormen een steeds groter deel van het lerarenbestand en juist zij hebben in het algemeen weinig interesse in een directiefunctie. De doorstroom vanuit de leraren naar het management neemt daardoor af. Hoewel de vraag naar managers ook in het voortgezet onderwijs toeneemt, is de stijging niet zo sterk als in het primair onderwijs. In het voorgezet onderwijs ontstaan dan ook vermoedelijk geen grote problemen.

Een dilemma

In het primair onderwijs tekent zich een situatie af, waarbij het lerarentekort en de behoefte aan directeuren met elkaar 'concurreren'. Om problemen in de bezetting van managementfuncties te voorkomen moeten leraren, meer dan nu het geval is, doorgroeien naar een managementfunctie. Daarmee worden ze echter aan het primaire proces onttrokken en verslechtert de situatie op de werkvloer. Er ontstaat voor de scholen een dilemma.

Toekomstige regionale knelpunten

Het probleem van de nog te vervullen vraag verspreidt zich de komende jaren over steeds grotere delen van het land. De grootste wervingsproblemen doen zich ook in 2006 nog altijd in de Randstad voor. Dat neemt niet weg dat als de huidige patronen en inzichten over in-, door- en uitstroom in het onderwijs gehandhaafd blijven, ook de rest van het land, en vooral de overloop- en groeigebieden, wezenlijke wervingsknelpunten zullen kennen.

Werkgelegenheid en wervingspositie

1.1 Inleiding

De werkgelegenheid in het onderwijs[1] is de afgelopen jaren fors gegroeid. Van ruim 334 duizend personen in 1994 naar ruim 400 duizend in 2001: een gemiddelde stijging van 10 duizend personen per jaar. De verwachting is dat ook de komende jaren de werkgelegenheid in het onderwijs nog flink zal toenemen. Dit hoofdstuk gaat uitgebreid in op de arbeidsmarktontwikkelingen in de diverse onderwijssectoren.
Jaarlijks stromen ongeveer 120 duizend gediplomeerde schoolverlaters richting arbeidsmarkt, waaronder 50 duizend hoger opgeleiden. Het onderwijs is met een 'marktaandeel' van 17 procent een grote vrager van het afgestudeerde hoger opgeleide personeel[2]. Daarom wordt uitgebreid stilgestaan bij de in- en uitstroom van de lerarenopleidingen.
Dankzij de grote inspanningen van het onderwijsveld en de diverse beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen, zijn veel vacatures in het onderwijs vervuld. Een deel staat echter nog steeds open en het aantal openstaande vacatures neemt sinds een paar jaar toe. Aan de hand van arbeidsmarktindicatoren als openstaande en moeilijk vervulbare vacatures, de mate van vervanging bij ziekte en het aanstellen van onbevoegde leraren wordt ingegaan op de vacatureproblematiek in het onderwijs. Ook wordt ingegaan op de verschillen per regio.
In het onderwijs is mobiliteit de belangrijkste oorzaak voor het ontstaan van vacatures. Uit de resultaten van de personeelsenquête van het ministerie van Binnenlandse Zaken, die onder andere in paragraaf 1.6 gepresenteerd worden, blijkt dat ontevredenheid over het management en de hoge werkdruk belangrijke redenen zijn voor onderwijspersoneel om van baan te wisselen.

1.2 Onder een ander economisch gesternte

Vergeleken met de situatie eind jaren negentig, vaart de Nederlandse economie sinds vorig jaar onder een minder gunstig economisch gesternte. De aanslagen van 11 september en de daarmee gepaard gaande onzekerheid hebben de economische stagnatie wereldwijd versterkt. Toch waren er ook eerder al tekenen dat de wereldeconomie dreigde in te zakken.

Ook in Nederland, waar groeipercentages van drie à vier procent gemeengoed waren, is de groei scherp teruggevallen. Vorig jaar was de groei van het bruto binnenlands product maar 1 procent en voor 2002 verwacht het Centraal Planbureau (CPB) hetzelfde percentage. Het CPB verwacht dat de werkloosheid in Nederland dit jaar voor het eerst in lange tijd weer oploopt (zie figuur 1.1). De negatieve ontwikkeling op de beurzen ondermijnt de financiële positie van grote beleggers zoals de pensioenfondsen, en heeft consequenties voor de pensioenpremies.

Verwachtingen voor 2003

Het Centraal Planbureau verwacht dat het dieptepunt achter de rug is. Het volgend jaar verwachte herstel van de wereldhandel is echter niet zodanig dat de Nederlandse economie daarmee weer sterk in de lift komt te zitten. Het consumentenvertrouwen en de koopbereidheid zijn zeer laag. De gezinsconsumptie zal dus niet veel bijdragen aan de groei, evenmin als de overheidsbestedingen. Verwacht wordt dat de groei in 2003 1,5 procent zal bedragen.

1 Ministerie van BZK, Kerngegevens overheidspersoneel. Onderwijs omvat de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs (universiteiten en onderzoekinstellingen)

2 ROA, De positie van de overheid als werkgever op de arbeidsmarkt voor schoolverlaters, 2002

Strategisch Akkoord

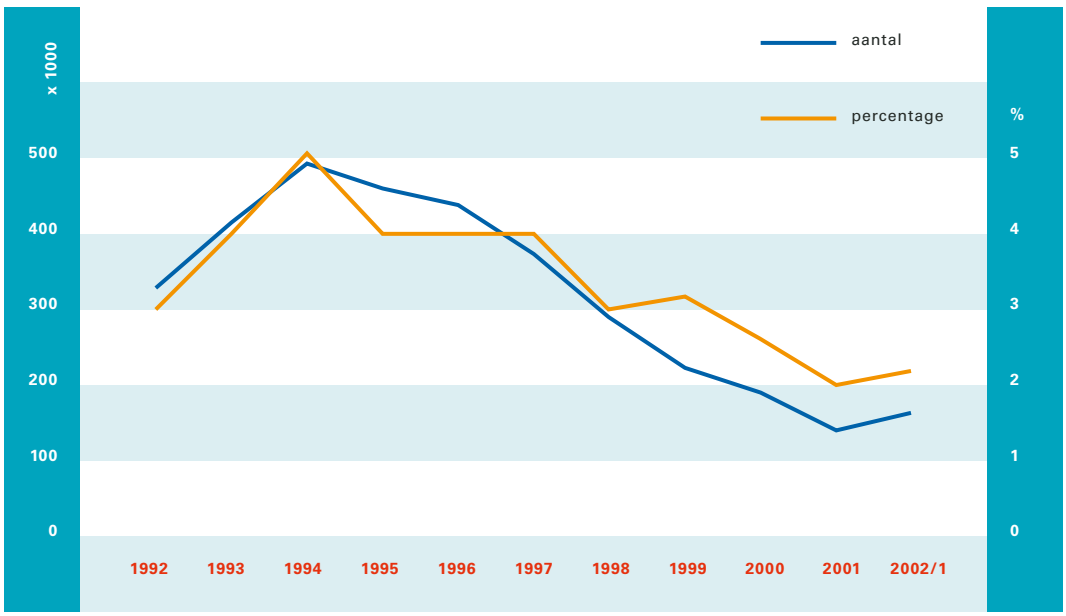
Als gevolg van de verslechterde economische vooruitzichten slaat het nieuwe kabinet van CDA, VVD en LPF een andere koers in. Naast ombuigingen is er later deze kabinetsperiode ruimte voor investeringen. Het nieuwe kabinet wil de komende jaren grote ingrepen doorvoeren in de sociale zekerheid en in de collectieve sector, om zo intensiveringen in veiligheid, zorg en onderwijs te kunnen financieren en om in komende jaren de rijksbegroting op orde te houden. Ook wordt zo ruimte gecreëerd voor het versterken van onze concurrentiepositie. Hierdoor kan de Nederlandse economie meer profiteren van het verwachte herstel van de wereldhandel.

Het kabinet zet stevig in op het verminderen van het beroep op arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids-, en bijstandsregelingen, zodat het aanbod van arbeidskrachten toeneemt. Er vindt een herijking plaats van het arbeidsmarktbeleid. Het Strategisch Akkoord bevat bezuinigingen op loonkostensubsidies voor laagbetaalden en langdurig werklozen en op het aantal gesubsidieerde banen. Verder zullen de gemeenten zeggenschap krijgen over de instrumenten voor reïntegratiebeleid en verdwijnen de verschillende regelingen om samen te smelten in één (gemeentelijk) budget voor reïntegratie en arbeidsmarktactivering. Ook zal de marktwerking in dit veld worden bevorderd.

De meeste delen van de collectieve sector krijgen efficiency- en volumetaakstellingen opgelegd ter grootte van 4 tot 11 procent. In totaal wordt in het Strategisch Akkoord een bedrag van € 6,8 miljard omgebogen. Daarnaast vindt een lastenverzwaring plaats van € 2,2 miljard. Dit is het saldo van een verzwaring van de lasten op inkomen en arbeid en een verlichting van de lasten op vermogen en winst en milieu. In totaal wordt er voor € 5,8 miljard geïntensiveerd. De grootste intensivering is de inkomensreparatie die samenhangt met het nieuwe zorgstelsel, dat aan het eind van de regeerperiode wordt ingevoerd. Hiermee is een bedrag gemoeid van € 2,3 miljard. Andere intensiveringen komen ten goede aan zorg (€ 1,1 miljard), veiligheid (€ 0,8 miljard), onderwijs (€ 0,5 miljard) en infrastructuur (€ 0,4 miljard).

Figuur 1.1

Ontwikkeling geregistreerde werkloosheid



Bron: CBS, 2002

Ook zal volgend jaar de werkloosheid nog oplopen. Dit komt doordat bedrijven hun personeel, dat ze vanwege de krappe arbeidsmarkt met veel moeite hadden binnengehaald, niet direct hebben ontslagen toen de productie daalde. Hierdoor is een arbeidsreservoir ontstaan ('labour hoarding') dat door het aantrekken van de productie met een vertraging leidt tot het aannemen van nieuw personeel. De werkloosheid loopt volgend jaar volgens het CPB op tot 5 procent. De inflatie zwakt volgend jaar verder af tot 2,5 procent. Afgezien van de effecten van het nieuwe Strategisch Akkoord raamt het Centraal Planbureau voor 2003 een contractloonstijging van 3,25 procent. In 2002 groeit in Nederland de werkgelegenheid met een half procent; in de jaren daarvoor was dat steeds tussen twee en drie procent. De toename van de werkgelegenheid komt dit jaar volledig voor rekening van de overheid, met name het onderwijs en de zorg. In de marktsector stagneert de groei van het aantal arbeidsplaatsen.

1.3 Werkgelegenheidsontwikkeling in het onderwijs

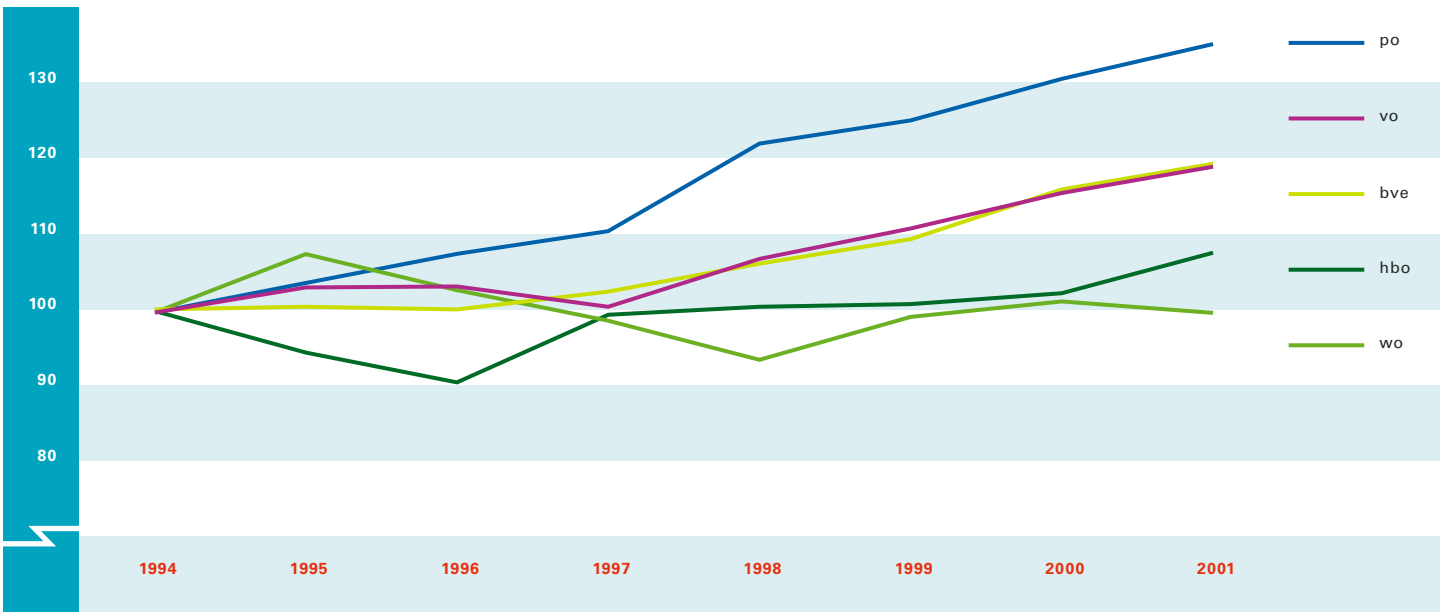
In het onderwijs is de werkgelegenheid de afgelopen jaren flink gestegen (zie figuur 1.2). Dit komt vooral door:

- de groei van het aantal leerlingen. Zo is het aantal leerlingen in het primair onderwijs tussen 1990-2000 met 160 duizend gestegen[3];
- het eenmalige, maar structurele effect van de invoering van de arbeidsduurverkorting en de groepsgrootteverkleining in het primair onderwijs;
- een grotere doorstroom van leerlingen (verlengde leerwegen).

In het primair onderwijs is de werkgelegenheid het meest gegroeid. In deze sector zijn nu 34 duizend voltijdbanen meer dan in 1994. Ook het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs kenden een toename. Alleen de werkgelegenheid in de sector wetenschappelijk onderwijs is ongeveer gelijk gebleven[4] (zie ook tabel in de bijlage).

Figuur 1.2

Ontwikkeling werkgelegenheid (in voltijdbanen) van de onderwijssectoren (1994 = 100)



Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel

3 CBS, Index nr. 1, januari 2002

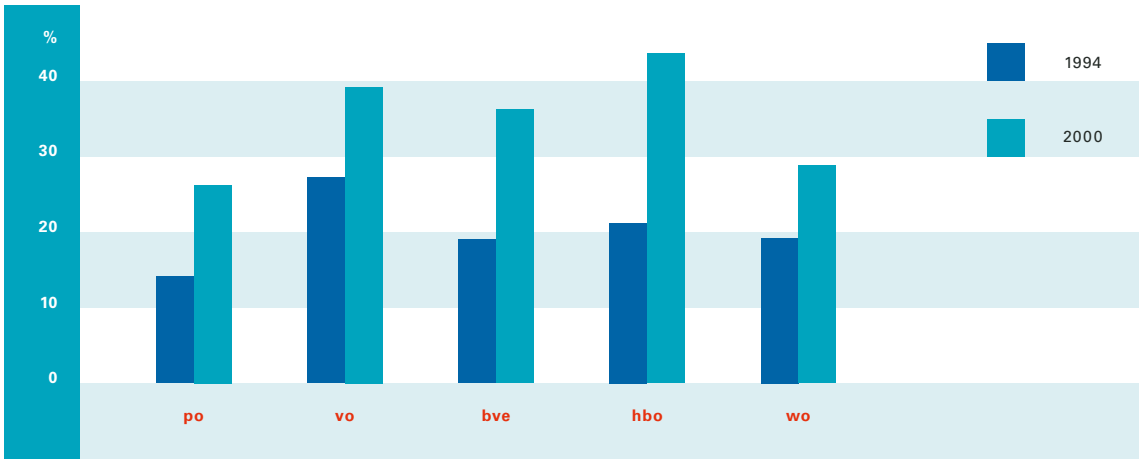
4 Dit komt vooral door de 'overdracht' van het personeel van drie academische ziekenhuizen van de sector Universiteiten naar de sector Academische Ziekenhuizen.

Vergrijzing

Het onderwijs vergrijst snel. Ongeveer 32 procent van de werknemers is ouder dan 50 jaar. In de marktsector is dat minder dan 20 procent. In korte tijd is het aantal 50-plussers in het onderwijs fors gestegen. In het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger beroepsonderwijs is zelfs sprake van een verdubbeling van het aantal 50-plussers sinds 1994. Het (relatief) lage percentage in het wetenschappelijk onderwijs wordt vooral veroorzaakt door de assistenten en onderzoekers in opleiding (aio's en oio's).
Veel van deze 50-plussers verlaten binnenkort het onderwijs. Dit heeft grote gevolgen voor de onderwijsarbeidsmarkt. De komende jaren zijn dan ook veel nieuwe leraren nodig om de huidige generatie te vervangen (zie hoofdstuk 6).

Figuur 1.3

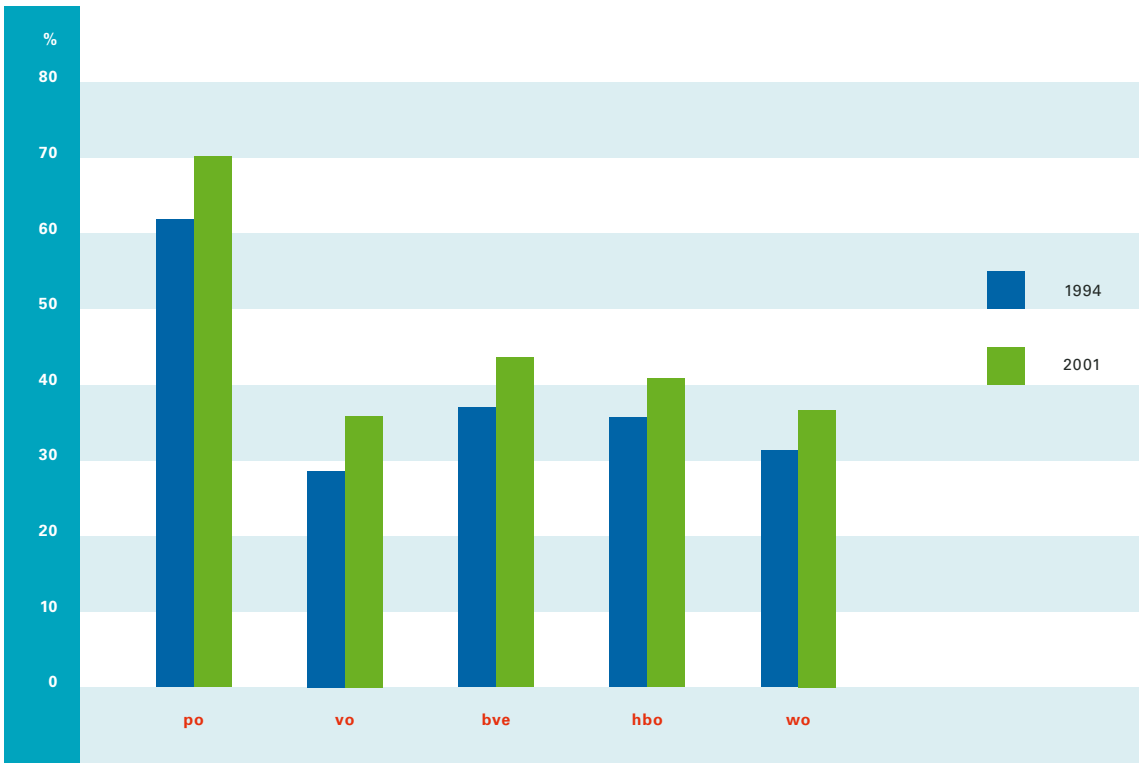
Aandeel 50-plussers in het onderwijs (in voltijdbanen)



Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel

Figuur 1.4

Aandeel vrouwen in het onderwijs (in voltijdbanen)



Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel

Feminisering

Het aantal vrouwen stijgt in alle onderwijssectoren. Vooral het primair onderwijs 'feminiseert' in hoog tempo. Was in 1994 nog iets meer dan 60 procent vrouw, in 2001 zijn inmiddels drie van de vier personeelsleden vrouw. Dit aandeel neemt in de toekomst toe, omdat vooral vrouwen kiezen voor de lerarenopleiding basisonderwijs (86 procent[5]).

In hogere functies zijn vrouwen echter nog sterk ondervertegenwoordigd. Van de vrouwelijke wetenschappers is 24,4 procent universitair docent, 11,2 procent universitair hoofddocent en 6,2 procent hoogleraar. In het primair onderwijs is 15 procent van de directeuren vrouw.

De ambitie van vrouwelijke leerkrachten om schoolleider in het primair onderwijs te worden is gering[6]. Dit is van belang omdat in het primair onderwijs vooral leerkrachten door stromen naar de functie van schoolleider. Hierdoor bestaat het gevaar dat in de toekomst een groot tekort ontstaat aan directiepersoneel.

Deeltijd

In het onderwijs werken veel vrouwen in deeltijd. Ruim 60 procent van de vrouwen kiest daar ook bewust voor. Enerzijds betekent dit dat scholen bij vacatures extra mensen moeten werven om de formatie rond te krijgen, en dat vormt weer een extra belasting voor het management. Anderzijds is de mogelijkheid om in deeltijd te werken voor veel vrouwen aantrekkelijk omdat zij zo arbeid en zorg goed kunnen combineren.

De belangrijkste reden om in deeltijd te werken is de zorg voor het huishouden en/of het zorgen voor de kinderen (zie tabel 1.1). De meeste leerkrachten zijn tevreden over de huidige aanstellingsomvang. Slechts een kleine groep (3 procent) wil meer uren werken. Hoewel veel leerkrachten in de toekomst hun betrekkingsomvang uit kunnen breiden, is dit dus niet eenvoudig te realiseren.

Veel hbo- (20 procent) en wo-afgestudeerden (30 procent) die in het onderwijs (primair en voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) gaan werken, moeten met tegenzin een deeltijdbaan accepteren. In het voortgezet onderwijs komt dit vooral door de versnippering van uren[7].

Allochtoon onderwijspersoneel

Scholen hebben steeds meer allochtoon onderwijspersoneel in dienst. Dit komt vooral door de toename van het aantal onderwijsondersteunende functies, die voor een groot deel door allochtonen ingevuld worden (van 6,6 procent in het schooljaar 1999 - 2000 naar 19,8 procent in het schooljaar 2000 - 2001). In het basisonderwijs is het aandeel allochtone leraren meer dan verdubbeld (van 1,9 procent in het schooljaar 1999 - 2000 naar 4,2 procent in 2000 - 2001)[8]. Allochtoon onderwijspersoneel werkt vooral in het westen van het land en op scholen met veel achterstandsleerlingen.

Tabel 1.1

Redenen om in deeltijd te werken, voor mannen en vrouwen met een deeltijdfunctie (in %)

Deeltijdbaan vanwege:	Man	Vrouw
Huishouding/zorgtaken	26	63
Hobby's	13	13
Opleiding/cursus	4	3
Gezondheidsredenen	15	4
Ontbreken van mogelijkheid om meer uren te werken	10	8
Meer dan één baan	20	4
Andere reden	13	5

Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête 2001

5 ROA, Na(ar) de lerarenopleiding: onderwijsmonitor 2001, 2002

6 IVA, Duobanen voor schoolleiders in het primair onderwijs, 2002

7 ROA, De positie van de overheid als werkgever op de arbeidsmarkt voor schoolverlaters 1999-2000, 2002

8 Regioplan, Allochtoon personeel in PO en VO: schooljaar 2000-2001, 2001: exclusief OALT leraren primair onderwijs en leraren Arabisch, Turks, Spaans en Portugees in het voortgezet onderwijs

1.4 De lerarenopleiding: een belangrijke bron voor nieuwe leraren

Een pedagogische opleiding is voor veel studenten een aantrekkelijke optie. Het aandeel studenten dat binnen het hoger beroepsonderwijs een pedagogische opleiding volgt, is de laatste jaren iets gestegen: van 18 procent in 1996 naar 19 procent in 2001[9].
Havo-scholieren zijn de belangrijkste bron voor de lerarenopleiding basisonderwijs. Jaarlijks gaat ongeveer 10 procent van de havisten naar deze opleiding. Een forse daling van het aantal havo-gediplomeerden, zoals het afgelopen jaar het geval was, heeft dus grote gevolgen voor de instroom in de lerarenopleiding. Opvallend is dat meer vwo'ers naar de lerarenopleiding basisonderwijs gaan (van 1 procent in 1997 naar 3 procent in 2001). Afgestudeerden van het vwo gaan wel steeds minder naar de lerarenopleiding voortgezet onderwijs. Ging in 1997 nog 2 procent van de vwo'ers (ongeveer 500 studenten) naar deze opleiding, in 2001 is dit gedaald tot bijna nul.
De instroom in de lerarenopleiding basisonderwijs is vanaf halverwege de jaren negentig flink toegenomen, maar het afgelopen jaar vooral verminderd door de daling van het aantal havisten. De instroom is nog wel steeds hoger dan halverwege de jaren negentig (zie figuur 1.5 en de bijlage).
Uit de meest recente aanmeldingscijfers voor het studiejaar 2002-2003 lijkt de daling van de instroom in de lerarenopleiding tot staan te zijn gebracht. Vergeleken met dezelfde periode vorig jaar ligt het aantal aanmeldingen nu al flink hoger.

De laatste jaren volgen steeds meer studenten de lerarenopleiding basisonderwijs in deeltijd (van 28 procent in 1998 naar 35 procent in 2001). Bij de lerarenopleiding voortgezet onderwijs deed ongeveer één op de drie afgestudeerden de opleiding in deeltijd.
Het rendement van de lerarenopleiding basisonderwijs blijft onveranderd hoog. Bijna iedere afgestudeerde (95 procent) gaat in het onderwijs werken. Dit in tegenstelling tot afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs; daar is het rendement nog altijd laag (58 procent). De universitaire lerarenopleidingen kennen een rendement van ruim 80 procent.

Figuur 1.5
Instroom lerarenopleiding (index: 1996 = 100)

Bron: Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs (CRI-HO)

9 Website HBO-raad

De student als potentiële werknemer in het wetenschappelijk onderwijs

Uit onderzoek blijkt dat bijna 30 procent van de studenten aan de universiteit interesse heeft voor een reguliere baan in de wetenschap[10]. Toch stromen niet genoeg studenten naar deze banen door. Hoewel de meeste ondervraagde studenten positief zijn over de arbeidsvoorwaarden en het imago van de universiteiten gaat de helft (50 procent) toch het liefst in het bedrijfsleven werken.
Assistenten in opleiding (aio's) en postdoc's zijn tevreden over de intellectuele uitdaging die het werk hen biedt. Zij willen ook graag in de wetenschap blijven werken. Zij zijn daarentegen veel minder te spreken over het salaris, hun status en de carrièreperspectieven.

1.5 Wervingspositie onderwijs

De afgelopen jaren is het aantal onvervulde vacatures in zowel de markt- als de onderwijssectoren fors toegenomen. Begin 2001 was het aantal vacatures in de marktsector in relatieve zin (flink) hoger dan in de sector onderwijs. Sinds de tweede helft van 2001 neemt de problematiek in de marktsector af, terwijl het aantal openstaande vacatures in de sector onderwijs onverminderd hoog blijft. De groei van de werkgelegenheid wordt vanaf dat moment bepaald door de groei van de collectieve sector en niet meer door de marktsector. Toch is een openstaande vacature in het onderwijs niet te vergelijken met een openstaande vacature in de marktsector. Onderwijs heeft een leveringsplicht, terwijl een bedrijf een opdracht kan uitstellen of weigeren.

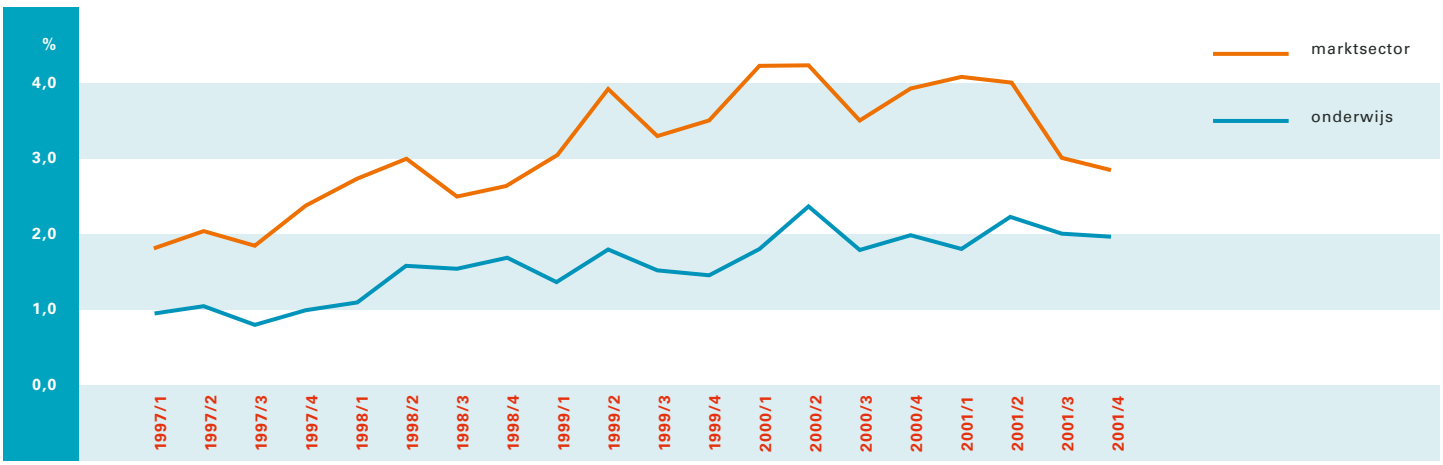
Door de groeiende werkgelegenheid zijn in de afgelopen jaren in het onderwijs veel vacatures ontstaan. De vraag naar onderwijspersoneel nam toe van circa 30.000 in 1997 naar 43.000 in 2001 (CBS). De sector is er toch in geslaagd om - ondanks de grote toename van het aantal structurele vacatures – veel vacatures te vervullen; de ontstane vacatures en de vervulde vacatures lopen tamelijk synchroon. Toch is het aantal openstaande vacatures in 2001 meer dan verdubbeld ten opzichte van 1997 (zie figuur 1.7).

1.5.1 Vacatureproblematiek per subsector

In het onderwijs ontstonden tot voor kort bijna alle vacatures rond de zomervakantie, omdat het onderwijspersoneel vooral in die periode van baan wisselde. De laatste jaren wisselen leraren ook gedurende het schooljaar van baan, waardoor scholen het hele schooljaar kampen met openstaande vacatures. Tabel 1.2

Figuur 1.6

Onvervulde vacature-intensiteit onderwijs en marktsector[11]



Bron: CBS, 2002

10 Research voor Beleid, De arbeidsmarkt van de academische sector 2001

11 Vacatures als percentage van de werkgelegenheid

laat de kwartaalcijfers zien van de openstaande vacatures (in voltijdbanen) vanaf het 3de kwartaal 2001. Gemiddeld stonden in het schooljaar 2001-2002 in het onderwijs (po, vo en bve) ongeveer 2.900 vacatures open (in voltijdbanen), verdeeld over directiepersoneel, leraren en onderwijsondersteunend personeel.

In het primair onderwijs betekent het openstaan van vacatures niet automatisch dat er ook lessen uitvallen. In vrijwel alle gevallen wordt binnen de school een oplossing gevonden door bijvoorbeeld de aanstelling van een andere leerkracht tijdelijk uit te breiden en klassen samen te voegen of doordat de directeur voor de

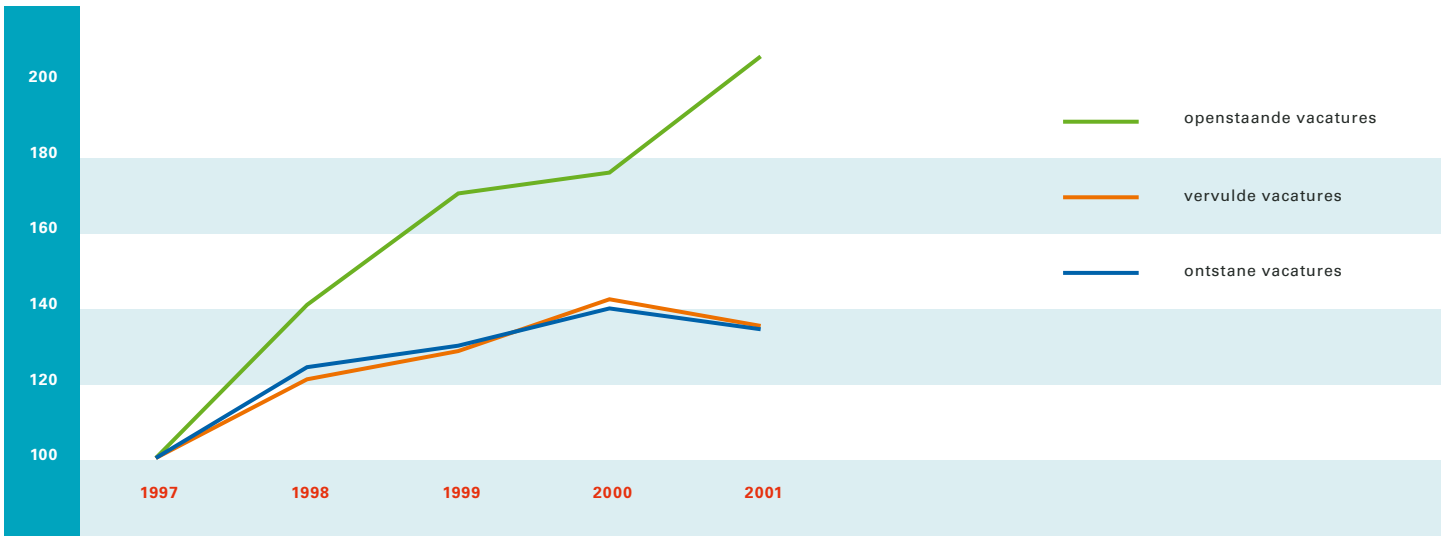
Overeenkomst en verschil tussen vacaturecijfers CBS en Regioplan

In opdracht van het ministerie van OCenW doet Regioplan al vele jaren onderzoek naar de vacatures in primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Met ingang van het schooljaar 2001/2002 is de meetmethode van vacatures gewijzigd. Er wordt niet meer gemeten 'in de aanloop van het schooljaar' maar per kwartaal. Ook worden de vacatures van het ondersteunend personeel en directeuren in beeld gebracht. Hierdoor zijn veel cijfers niet meer vergelijkbaar met die van voorgaande jaren. Hoewel de peilmomenten en definities van de arbeidsmarktbarometer van Regioplan en de vacature-enquête van het CBS nu synchroon lopen, zijn desondanks de uitkomsten van beide metingen verschillend.
Deze verschillen kunnen als volgt verklaard worden:

1. De gegevens uit de vacature-enquête en uit de barometer hebben betrekking op reguliere vacatures en vacatures voor langdurige vervanging (>drie weken). *Kortdurende vervanging* wordt zowel door het CBS als door Regioplan niet als vacature meegeteld. Toch kan de interpretatie van respondenten verschillen, omdat in de barometer expliciet is aangegeven wat kort- en langdurige vervanging is en in de vacature-enquête niet.
2. In de barometer wordt zowel gevraagd naar vacatures in aantallen als in voltijdbanen. In de vacature-enquête wordt alleen gevraagd naar aantallen vacatures. Mogelijk rekenen respondenten van het CBS deeltijdvacatures om naar hele banen, waardoor het totale aantal vacatures lager uitkomt.
3. De respondenten zijn niet dezelfde. Het CBS benaderd de hele overheidssector (incl. onderwijs). Dit betekent dat de vacature-gegevens op *bestuursniveau* worden verzameld, terwijl Regioplan op schoolniveau informatie verzameld. Door het verschil in schaalniveau kunnen ook verschillen ontstaan in de onderzoeksuitkomsten. Respondenten werkzaam op *schoolniveau* hebben waarschijnlijk een ander beeld van het aantal vacatures dan respondenten op bestuursniveau. Daarnaast speelt vermoedelijk ook baan-baan mobiliteit een rol. Uit de barometer is bekend dat veel vacatures ontstaan door het vertrek van leraren naar een andere school (baan-baan mobiliteit). Voor een deel gaat het daarbij om mobiliteit binnen het bevoegd gezag (interne mobiliteit). Dit laatste leidt op bestuursniveau vermoedelijk tot minder vacatures dan op schoolniveau.

Figuur 1.7

De ontwikkeling van de vacaturevoorraad in het onderwijs 1997-2001 (1997=100)



Bron: CBS, 2002

groep gaat staan. In het voortgezet onderwijs leidt een openstaande vacature in ongeveer de helft van de gevallen tot lesuitval[15].

Primair onderwijs

Voor scholen in het primair onderwijs wordt het steeds moeilijker om aan onderwijspersoneel te komen. Gemiddeld stonden in het schooljaar 2001-2002 1.300 voltijdbanen open. De vacatureproblematiek is niet gelijk over Nederland verdeeld. De problemen zijn het grootst in het westen (met name in de vier grote steden en Flevoland) en het laagst in het noorden van het land (zie figuur 1.8). Door de toenemende functiedifferentiatie hebben scholen steeds meer behoefte aan onderwijsondersteunend personeel (OOP)[16]. Gemiddeld waren er in het afgelopen schooljaar 400 vacatures (in voltijdbanen). Voor deze categorie onderwijspersoneel is de vacatureproblematiek in het westen ongeveer twee keer zo groot als in de rest van het land (zie figuur 1.9).

Tabel 1.2

Vacaturecijfers primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie schooljaar 2001-2002 (in voltijdbanen)

Primair onderwijs	**2001/3**	**2001/4**	**2002/1**	**2002/2**	**Jaarcijfer[12]**	**Intensiteit[13]**
Leraren	1.121	1.484	1.297	1.311	1.306	1,3%
Directiepersoneel	310	199	274	215	253	2,2%
Onderwijsondersteunend personeel	206	238	761	390	388	2,4%
Voortgezet onderwijs						
Leraren	611	678	497	635	500	1,0%
Directiepersoneel	48	88	39	54	59	1,6%
Onderwijsondersteunend personeel (totaal)	190	119	152	99	125	1,2%
Onderwijsondersteunend personeel					69	0,6%
Organisatie- en beheerspersoneel					56	0,5%
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie						
Leraren	166	86	93	72	106	0,6%
Directiepersoneel	15	20	31	nvt[14]	17	1,7%
Onderwijsondersteunend personeel	190	146	137	121	137	1,2%

Bron: Regioplan, (nog te verschijnen) Arbeidsmarktbarometers primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2001-2002

12 De cijfers zijn vooral gebaseerd op de resultaten voor de verschillende kwartalen van de arbeidsmarktbarometer in het schooljaar 2001-2002. Bij de analyse is een weging toegepast voor het aantal cases van de afzonderlijke kwartaalmetingen, zodat elk kwartaal bij de berekening van de jaarcijfers hetzelfde gewicht krijgt. Van de openstaande vacatures wordt aan het eind van het kwartaal een momentopname gemaakt en die vacatures kunnen zich over meer kwartalen uitstrekken. Het vermelde cijfer geeft aan hoeveel vacatures er gemiddeld in het schooljaar 2001-2002 openstonden.

13 Intensiteit: aantal openstaande vacatures als percentage van de werkgelegenheid. Peildatum van de werkgelegenheid is 1 oktober 2001.

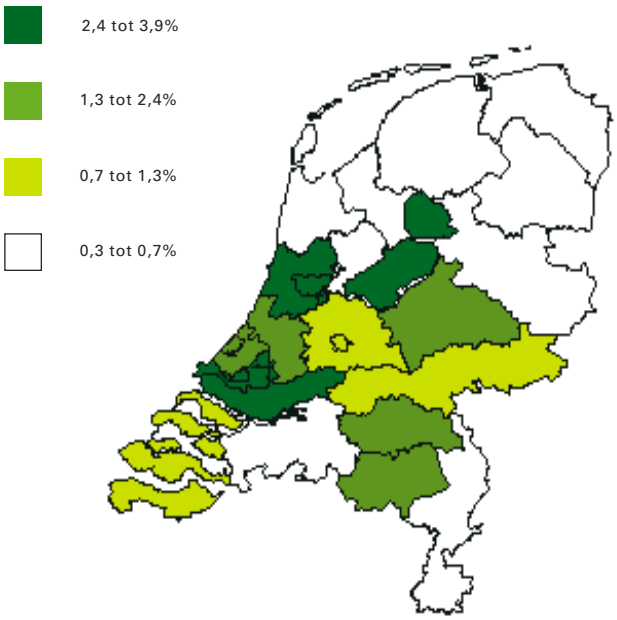
14 Te weinig cases om een betrouwbare uitspraak te doen. De cijfers zijn wel meegenomen voor het jaarcijfer

15 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs en voortgezet onderwijs 2001-2002 (tussenrapportage over 3e kwartaal 2001)

16 Dit betreft zowel ondersteunend personeel dat betrokken is bij het primaire proces (oop) zoals onderwijsassistenten, als het organisatie- en beheerspersoneel (obp) zoals administratief medewerkers en conciërges.

Figuur 1.8

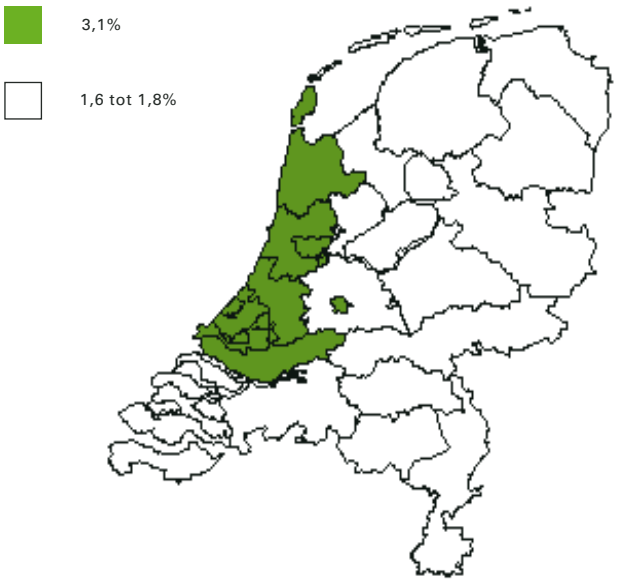
Onvervulde vacature-intensiteit voor leraren in het primair onderwijs naar RBA-gebied[17]



Bron: Regioplan, (nog te verschijnen), Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2001-2002

Figuur 1.9

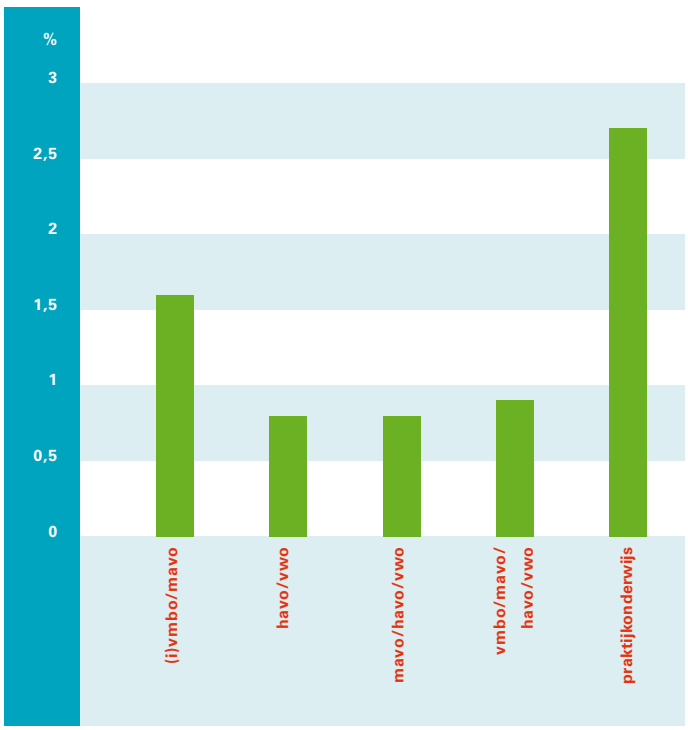
Onvervulde vacature-intensiteit voor onderwijs-ondersteunend personeel in het primair onderwijs naar RBA-gebied



Bron: Regioplan, (nog te verschijnen), Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2001-2002

Figuur 1.10

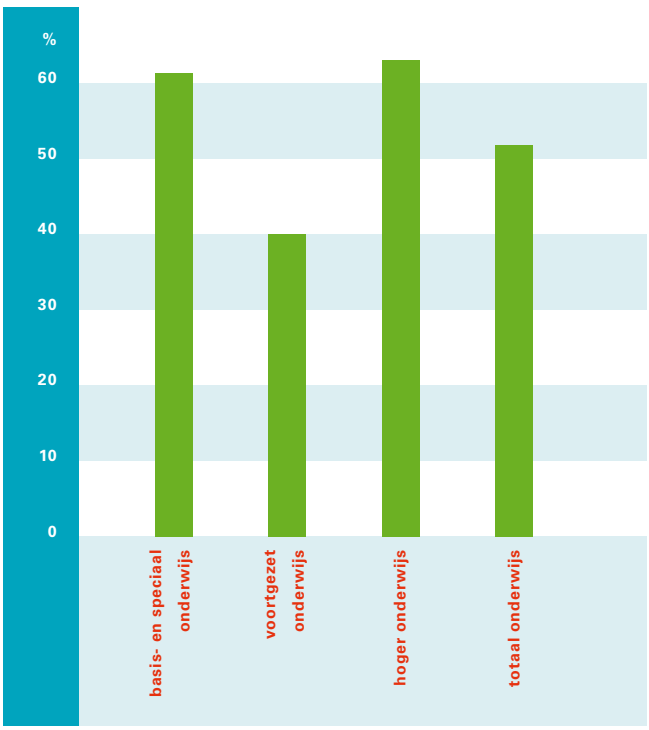
Onvervulde vacature-intensiteit, naar schooltype



Bron: Regioplan (nog te verschijnen), Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 2001-2002

Figuur 1.11

Aandeel moeilijk vervulbare vacatures in totaal aantal vacatures, naar schoolsoort



Bron: CBS, 2002

17 RBA: Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening

Afgelopen schooljaar waren er in het primair onderwijs gemiddeld ongeveer 250 vacatures voor directiepersoneel[18] (in voltijdbanen). Ongeveer eenderde van de nieuw aangestelde directieleden werkte al op dezelfde school. Een kwart van de nieuwe directieleden werkte op een andere school van het bevoegd gezag. De eigen school en het eigen bestuur zijn dus nog steeds de belangrijkste bron voor nieuwe directieleden. Een klein deel van de directievacatures is vervuld door iemand van buiten het onderwijs.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs stonden in het schooljaar 2001-2002 gemiddeld 500 vacatures open voor leraren (in voltijdbanen). Ook in deze sector is de vacatureproblematiek het grootst in de vier grootste steden. De verschillen met de rest van het land zijn echter kleiner dan in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs zijn de verschillen vooral groot tussen de verschillende schooltypen. De vacatureproblematiek is in het (i)vmbo/mavo en het praktijkonderwijs twee tot drie keer zo groot als bij de overige schooltypen (zie figuur 1.10). De problematiek verschilt ook per vakgebied. Ongeveer een kwart van het aantal openstaande vacatures heeft betrekking op het vakgebied 'talen'. Ook de exacte vakken scoren met ruim 17 procent hoog. Hetzelfde percentage zien we terug bij het cluster culturele vorming en lichamelijke opvoeding.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

In het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie had in het schooljaar 2001-2002 één op de drie vacatures betrekking op een beroepsgericht vak. Gemiddeld waren er in dat schooljaar ruim 100 openstaande vacatures voor leraren. In tegenstelling tot het primair en voortgezet onderwijs is de vacatureproblematiek voor leraren in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie redelijk verdeeld over het land. Regionale opleidingscentra (ROC's) in het westen (inclusief de vier grote steden) hebben ongeveer evenveel vacatures als alle roc's in de rest van Nederland samen. Mensen uit de beroepspraktijk zijn voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie inmiddels een belangrijke bron geworden; zij vormen ongeveer een kwart van het nieuwe personeel.

1.5.2 Moeilijk vervulbare vacatures

Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures[19] ten opzichte van het totaal aantal vacatures is een belangrijke indicator voor het aantonen van de krapte op de arbeidsmarkt. In 1999 waren volgens het CBS 400 vacatures moeilijk vervulbaar, in 2001 is dit aantal gestegen tot 1.400; iets meer dan de helft van alle vacatures. Wel zijn er verschillen tussen de sectoren. In het basis- en speciaal onderwijs en het hoger onderwijs is ruim 60 procent van de vacatures moeilijk vervulbaar. In het voortgezet onderwijs (inclusief beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) 40 procent (zie figuur 1.11). In de marktsector was gemiddeld de helft van de vacatures moeilijk vervulbaar.

Tabel 1.3

Aandeel moeilijk vervulbare vacatures naar functie

Leraren voortgezet onderwijs	88,8%
Leraren primair onderwijs	86,9%
Onderwijsondersteunend personeel primair onderwijs	67,2%
Directie primair onderwijs	62,9%
Leraren beroeps- en volwasseneneducatie	54,7%
Onderwijsondersteunend personeel voortgezet onderwijs	48,5%
Directie voortgezet onderwijs	34,5%

Bron: Regioplan (nog te verschijnen), Arbeidsmarktbarometers primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2001-2002,

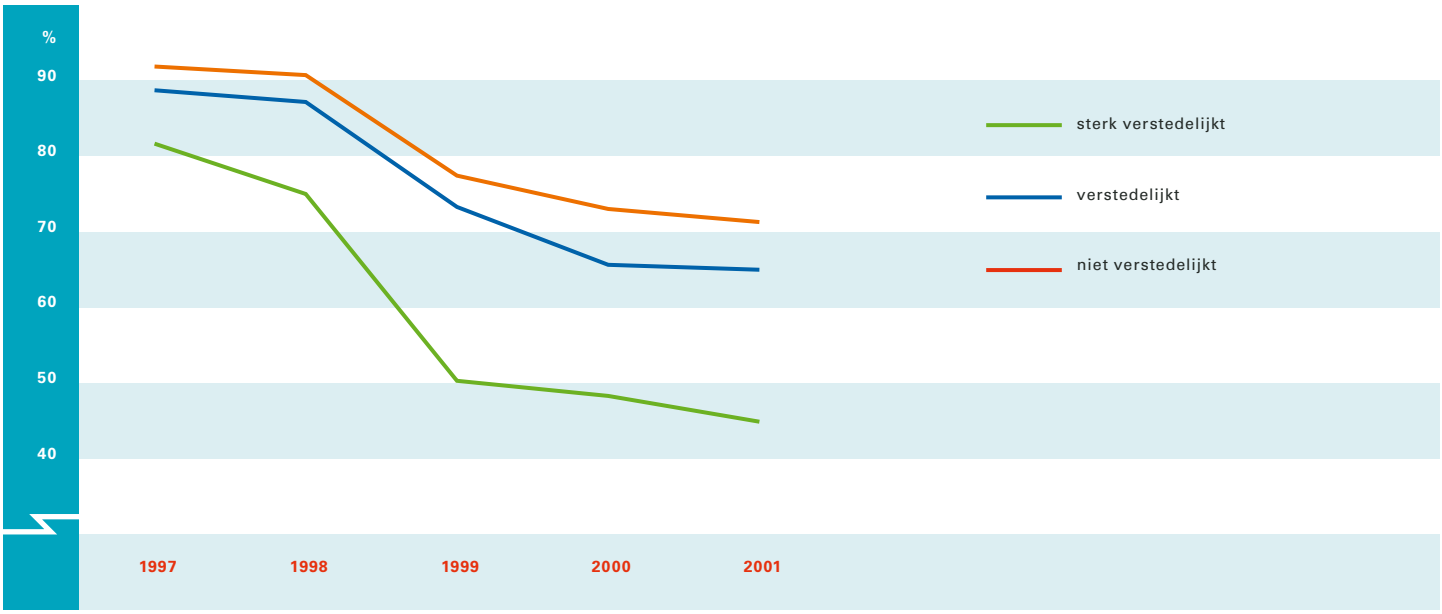
18 Tot directiepersoneel wordt gerekend: directeuren, adjunct-directeuren en bovenschoolse directeuren

19 Moeilijk vervulbare vacature: vacature welke door de instelling als moeilijk vervulbaar wordt beschouwd.

De problematiek is niet bij alle functies even groot. Hoewel er relatief meer vacatures zijn voor directeuren dan voor leraren, zijn deze wel gemakkelijker te vervullen. Vacatures voor leraren in zowel primair als voortgezet onderwijs zijn bijna allemaal moeilijk vervulbaar (zie tabel 1.3).

Figuur 1.12

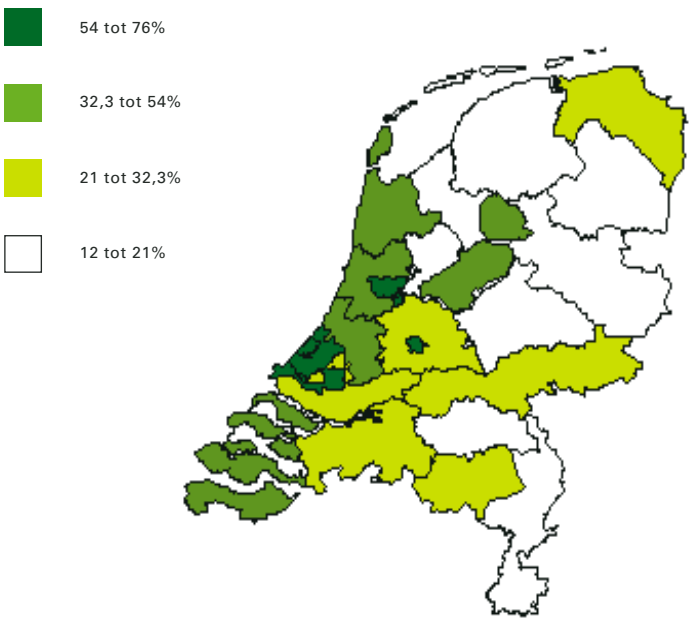
Vervangingspercentage in het basisonderwijs, naar stedelijkheid



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

Figuur 1.13

Het percentage onvervulde uren in het basisonderwijs bij kortdurende afwezigheid (< drie weken), naar regio



Bron: Regioplan, Arbeidsmarktbarometers primair onderwijs 1998-1999, 1999-2000, 2000-2001

1.5.3 Vervanging

Wanneer scholen nieuw personeel zoeken, rekruteren zij het liefst mensen die zij al kennen. Vaak zijn het mensen uit de vervangingspool. In het basisonderwijs raken deze vervangingspools dan ook steeds meer uitgeput, zeker in de grote steden waar ze al leeg zijn. De mate waarin (zieke) leraren kunnen worden vervangen, is daarom een belangrijke indicator voor het aangeven van de krapte op de arbeidsmarkt. Uit figuur 1.12 blijkt dat scholen steeds moeilijker vervangers kunnen vinden. Vooral in de grote steden is het vervangingspercentage[20] de afgelopen jaren flink gedaald tot iets meer dan 40 procent in 2001.

Vooral het vervangen van kortdurende afwezigheid (minder dan drie weken) is een groot probleem. In de vier grote steden konden scholen in het basisonderwijs in bijna 80 procent van deze gevallen geen vervanging vinden. Dat is bijna twee keer zo hoog als in de rest van het land.
Verder zijn de problemen in het speciaal onderwijs groter dan in het basisonderwijs. Daar kon bijna driekwart van de kortdurende afwezigheid in het schooljaar 2001-2002 niet worden vervangen, tegen ruim 40 procent in het basisonderwijs[21]. Geen vervanging betekent niet automatisch dat de lessen uitvallen. Scholen kunnen dat vaak door (nood)oplossingen voorkomen. Veel scholen werken met een protocol waarin is vastgelegd wat te doen als een leerkracht onverwacht uitvalt[22].
Als scholen geen vervanging kunnen vinden, levert dit problemen op voor zowel personeel als leerlingen. De werkdruk van het zittende personeel wordt verhoogd, omdat zij de afwezigheid van zieke leerkrachten moeten opvangen. Voor remedial teachers, (adjunct)directeuren en intern begeleiders is invalwerk intussen een belangrijke taak geworden. Zij besteden daar ongeveer 20 procent van hun beschikbare tijd aan. Hierdoor komen zij niet toe aan hun eigenlijke taak. Het terugdringen van het ziekteverzuim stelt deze scholen in staat de werkdruk voor het personeel te verlagen en de vervanging weer op een aanvaardbaar peil te brengen.

1.5.4 On(der)bevoegdheid in het voortgezet onderwijs

De inzet van on(der)bevoegde[23] leerkrachten in het voortgezet onderwijs is de afgelopen jaren toegenomen. Het aantal ontheffingen dat de inspectie heeft afgegeven, steeg van 3.000 in 1998 naar ruim 5.200 in 2001. Dat scholen steeds minder bevoegde leraren kunnen krijgen, blijkt ook uit het percentage on(der)bevoegden dat op een vacature wordt aangesteld. Dit bedraagt de laatste twee jaar bijna 30 procent[24]. Uit figuur 1.14 blijkt dat vooral in de exacte en technische vakken relatief veel on(der)bevoegden worden aangesteld[25].

1.5.5 De verwachting voor het schooljaar 2002-2003

In het schooljaar 2002-2003 wordt in het primair onderwijs de laatste stap gezet in de groepsgrootteverkleining. Een eerste indicatie onder enkele grote schoolbesturen, in zowel primair als voortgezet onderwijs, wijst erop dat de vacatureproblematiek op dit moment vergelijkbaar is met vorig schooljaar. Wel zullen veel vacatures die in de zomer openstaan ook bij de start van het schooljaar en lang daarna nog onvervuld zijn. De besturen worden steeds vaker geconfronteerd met vacatures die vlak voor de zomervakantie bekend worden. Men kan er niet meer op rekenen dat alle leraren ook het volgend schooljaar nog aanwezig zijn. Hierdoor hebben zij weinig tijd om deze vacatures nog voor het begin van het nieuwe

20 Het vervangingspercentage is de omvang van de vervangen afwezigheid gedeeld door de omvang van de totale afwezigheid x 100. Regioplan, Verzuim onder het personeel 2001.

21 Regioplan, Vervanging van kortdurende afwezigheid; verdiepingsthema in het kader van de arbeidsmarktbarometer primair onderwijs, 2002

22 IVA, Invallen voor uitval: een onderzoek naar ad-hoc oplossingen voor vervangingsproblematiek in het primair onderwijs, 2002

23 Er zijn verschillende categorieën aangestelde leraren die (nog) geen bevoegdheid hebben. Er is een groep leraren die op het moment van aanstellen nog geen bevoegdheid heeft, maar deze binnen korte tijd zal behalen. Daarnaast is er een groep onderbevoegde leraren; leraren met een tweedegraadsbevoegdheid die eerstegraads lessen verzorgen. Verder is er de groep mensen die helemaal niet bevoegd is; meestal mensen uit de beroepspraktijk die lesgeven. Wanneer scholen een on(der)bevoegde leerkracht willen aanstellen, vragen zij, op grond van artikel 33.3 of 33.4, een ontheffing aan bij de inspectie.

24 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 2001-2002 (tussenrapportage), 2002

25 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer voortgezet onderwijs 1999/2000, 2000/2001 en 2001/2002. Secundaire analyse.

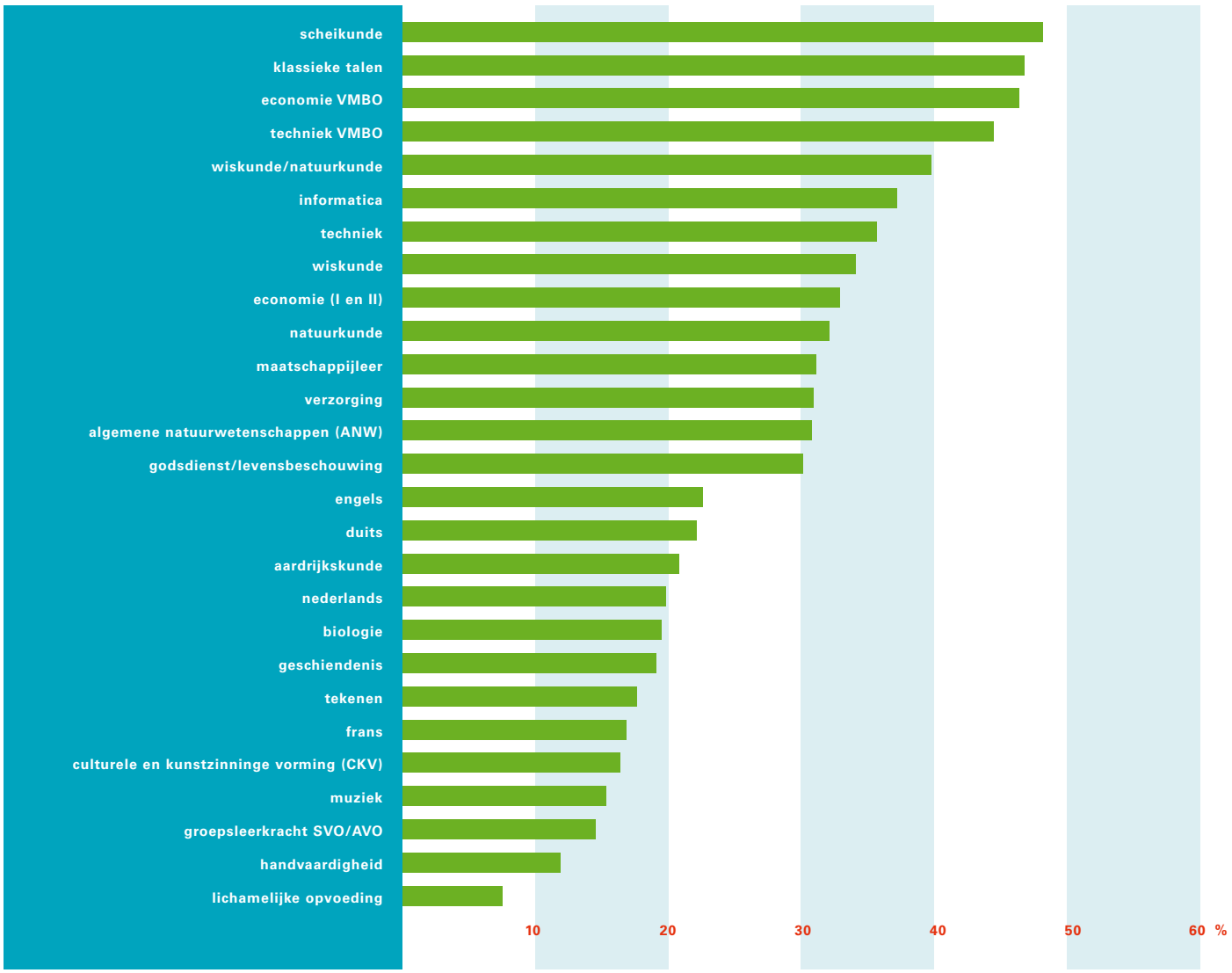
schooljaar te vervullen. Niet het feit dat de school een 'zwarte school' is is de bepalende factor voor vacatures, maar meer de sfeer op de school en de houding van de directeur. Dit komt overeen met de resultaten uit de personeelsenquête van het ministerie van BZK (zie ook de volgende paragraaf en hoofdstuk 4). Naast het behouden van (oudere) leraren proberen besturen om leraren-in-opleiding (LIO) en zij-instromers aan te stellen. Deze bronnen zien zij steeds meer als oplossing voor de vacatureproblematiek.

1.6 Mobiliteit en arbeidsmarktoriëntatie

Vacatures ontstaan niet alleen door meer werkgelegenheid, maar ook door het vertrek van leerkrachten. In het onderwijs is de mobiliteit al enige jaren de belangrijkste oorzaak voor het ontstaan van vacatures. Veel leraren wisselen nu van school of baan. In het primair onderwijs is in het schooljaar 2001-2002 ruim 40 procent van de vacatures ontstaan door vrijwillig vertrek van leraren en in het voortgezet onderwijs meer dan de helft. Van deze vacatures is in het primair onderwijs ruim 30 procent ingevuld door een leraar van een andere school en in het voortgezet onderwijs iets meer dan de helft[26].

Figuur 1.14

Percentage on(der)bevoegden dat aangesteld is op reguliere vacatures aan het begin van het schooljaar 1999/2000, 2000/2001 en 2001/2002



Bron: Regioplan, secundaire analyse arbeidsmarktbarometers voortgezet onderwijs 1999/2000, 2000/2001 en 2001/2002

26 Regioplan, Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs en voortgezet onderwijs 2001-2002 (tussenrapportage over 3e kwartaal 2001), 2002

Juist jongeren zijn over het algemeen mobiel, dat is niet uniek voor de sector onderwijs. Jongeren en mensen die na tien of vijftien jaar op een punt zijn gekomen dat ze eens verder willen kijken naar wat de arbeidsmarkt te bieden heeft, zijn immers sneller geneigd om de sector te verlaten. Ook speelt bij jongeren dat hun keuze voor een bepaald beroep bij nader inzien niet de juiste was. Als men daarom van sector wisselt, is dat voor de betrokken werkgever en leerlingen minder problematisch. Zorgelijk wordt het als leraren het onderwijs verlaten om redenen die binnen het onderwijs liggen. Dit gebeurt helaas nog redelijk vaak. De helft van de mensen die het onderwijs verlaat, geeft aan dat de reden voor het vertrek geheel of ten dele in het onderwijs zelf lag[27]. In het voortgezet onderwijs ligt dit aandeel substantieel hoger (14 procent) dan in het primair onderwijs.

In het primair onderwijs oriënteren de meeste werknemers zich op een baan binnen dezelfde sector. In de andere sectoren zoeken meer werknemers een baan buiten het onderwijs. Voor velen is dit echter nog geen uitgemaakte zaak; zij oriënteren zich zowel binnen als buiten het onderwijs op een andere baan.

In 2000 was eenderde van het onderwijspersoneel op zoek naar een andere baan[28], waarvan 7 procent actief en 28 passief. Dit is iets lager dan in de totale overheidssector, waar ongeveer 10 procent van de werknemers intensief op zoek was naar een andere baan. In het primair onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zoekt men het minst actief naar een nieuwe baan. Het ondersteunend personeel zoekt gemiddeld genomen actiever naar ander werk dan het onderwijzend personeel. Mannen en werknemers tussen 35 en 55 jaar zijn vaker op zoek naar een andere baan. De arbeidsmarktoriëntatie van het personeel verschilt naar regio: in de provincies Utrecht en Flevoland ligt het actieve zoekgedrag boven het gemiddelde van 7 procent. Dit is in Overijssel en Drenthe duidelijk lager.

Anderhalf jaar na afstuderen zoekt binnen de overheid 20 procent van de afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs en 25 procent van de afgestudeerden van de universiteit een andere functie[29]. Afgestudeerden van de universiteit die in de sector onderwijs (po, vo en bve) werken zijn vaker dan gemiddeld op zoek naar een andere baan. Een deel van deze groep werkt onder hun opleidingsniveau. Dit is voor hen een belangrijk argument om een andere functie te zoeken.

In het wetenschappelijk onderwijs verwacht de meerderheid van de hoogleraren (65 procent) en universitair (hoofd)-docenten (55 procent) over vijf jaar nog steeds aan een Nederlandse universiteit te werken. Ongeveer 20 procent denkt echter dan ‘zeker’ of ‘waarschijnlijk’ vertrokken te zijn. Een flink deel daarvan vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Maar vooral universitair docenten en hoofddocenten verwachten hun loopbaan te vervolgen aan een buitenlandse universiteit of in het bedrijfsleven.[30]

Ontevredenheid over het management en hoge werkdruk zijn belangrijke redenen om ander werk te zoeken. Dit geldt voor zowel de hele overheid als het onderwijs. Vooral vrouwen (in alle sectoren) en personeel in het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger beroepsonderwijs zoeken om deze redenen ander werk. Voor jongeren speelt de omvang en looptijd van het dienstverband vaak een motief om van baan te veranderen.

Het belang van arbeidsomstandigheden (zowel fysiek als psychisch) neemt toe met het oplopen van de leeftijd. Voor vrouwen vormen de werkdruk en de sfeer op het werk vaak belangrijke redenen om ander werk te overwegen. Hier ligt een relatie met het grote belang dat vrouwen toekennen aan de reistijd en het combineren van werk met de thuissituatie. Dit geldt vooral voor vrouwen in het primair onderwijs. In het

27 EIM, Uitstroom uit de onderwijssector (tussenrapportage), 2002

28 Ministerie van BZK , Personeelsenquête 2001

29 ROA, de positie van de overheid als werkgever op de arbeidsmarkt voor schoolverlaters 1999-2000, 2002

30 Research voor Beleid, Arbeidsmarktmonitor Academische sector 2001

voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie wijst het personeel op de (beperkte) faciliteiten waarvan op/via de werkplek gebruik kan worden gemaakt.

Arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen

2.1 Inleiding

Een beter imago van het leraarsberoep en daarmee een grotere wervingskracht van de sector, hebben blijvend een hoge prioriteit. Voor de arbeidsmarktpositie van de sector onderwijs is het daarom van groot belang dat het arbeidsvoorwaardenpakket de vergelijking met andere overheidssectoren en de marktsector goed kan doorstaan. Het imago van de sector en de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep worden niet alleen bepaald door de (primaire) arbeidsvoorwaarden. De beloning is niet de zwaarstwegende factor om in de sector te komen werken. Wel is het beloningsniveau een belangrijke 'drempelwaarde', met name voor werknemers die onderwijs als tweede loopbaan ambiëren.
Het nieuwe kabinet zet het beleid van deregulering en decentralisatie voort. In het Strategisch Akkoord is geen efficiencytaakstelling opgelegd aan de onderwijssector (primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). De ruimte die ontstaat door deregulering en beperking van administratieve lasten geeft scholen meer lucht. Die kunnen zij benutten om de kwaliteit van de school als arbeidsorganisatie te versterken. Daarnaast zijn stappen gezet om de arbeidsvoorwaardenvorming in het primair en voortgezet onderwijs te decentraliseren. Het onderwijs kent vanaf 1 februari 2003, wanneer de doordecentralisatie van de sector Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie een feit is, vijf CAO-sectoren[1]. Afgezien van de sector onderwijs (primair en voortgezet onderwijs), waarbij de minister van OCenW voor de primaire arbeidsvoorwaarden de werkgeversrol vervult, is het CAO-overleg dan volledig gedecentraliseerd. Op het terrein van personeelsbeleid kennen scholen al een grote mate van autonomie. Op basis van het Strategisch Akkoord wordt bekeken of er binnen de arbeidsvoorwaardenregeling eventueel ruimte is voor een extra beloning. Die extra beloning is bedoeld voor leraren met achterstandsgroepen en voor bijzondere prestaties.

2.2 Ontwikkelingen in loonsom en loonontwikkelingen

De afgelopen jaren liep de loonontwikkeling binnen de onderwijssectoren in de pas met de gemiddelde loonontwikkeling in de marktsector (cumulatief was er sinds 1998 in beide sectoren sprake van ongeveer 15 procent verhoging; zie figuur 2.1). Uitschieter lijkt de loonontwikkeling in 2002 voor onderzoeksinstellingen. Echter, de recent in deze sector afgesloten CAO loopt tot oktober 2003. Voor de eerste negen maanden van 2003 is slechts een geringe loonontwikkeling (0,49 procent) afgesproken. Deze sector lijkt ervoor te hebben gekozen de loonontwikkeling één jaar 'naar voren te schuiven'.
Onderdeel van de loonontwikkeling is de eindejaarsuitkering of dertiende maand. Uit de afgesloten CAO's binnen de overheidssectoren blijkt dat de invoering van een dertiende maand nu ook binnen de overheid daadwerkelijk gestalte begint te krijgen. Ook in de diverse onderwijssectoren wordt de eindejaarsuitkering geleidelijk opgebouwd. Het huidige niveau ligt tussen 2 en 3 procent.

1 De CAO-sectoren Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs), Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, Universiteiten, Hoger beroepsonderwijs en Onderzoekinstellingen

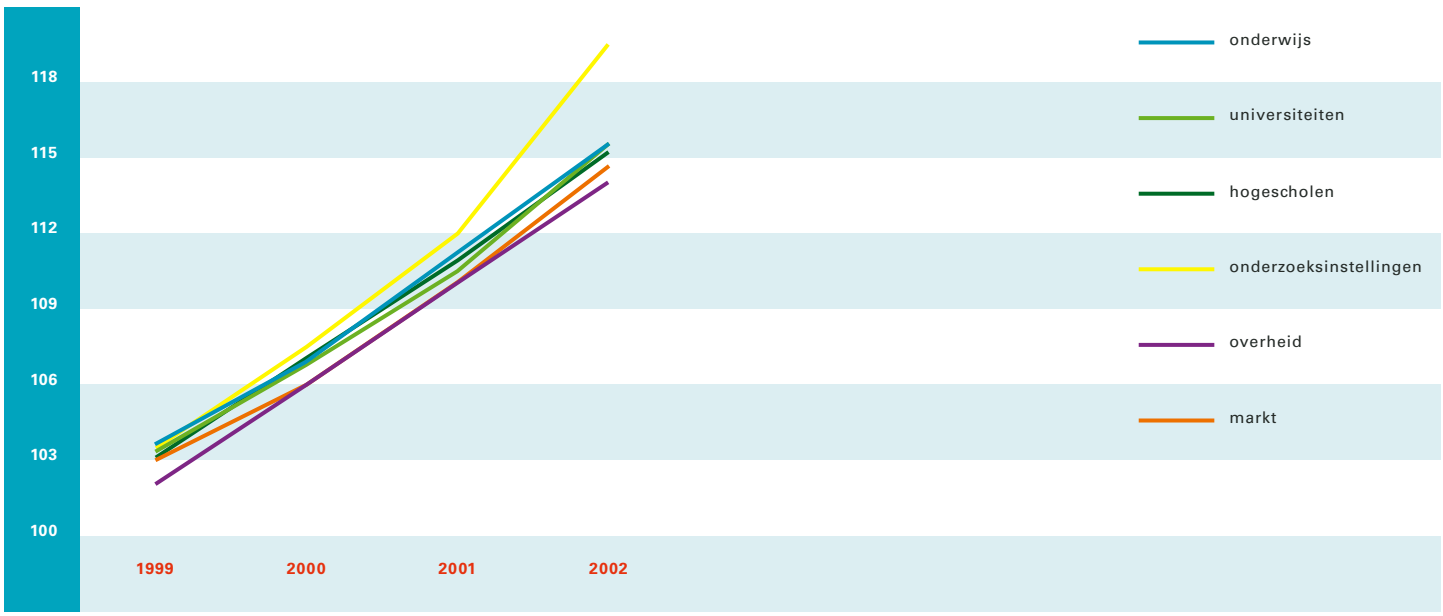
Naast de lonen maken ook de toelagen onderdeel uit van de loonkosten[2], al is dit slechts een zeer gering onderdeel (nog geen half procent). Enkele van de toelagen zijn opgenomen in figuur 2.2. Uit deze figuur blijkt dat de toelagen de laatste jaren vrij sterk zijn gegroeid.

2.3 Arbeidsvoorwaardenoverleg: van centraal naar decentraal

Het kabinet heeft in het Strategisch Akkoord als één van de doelen op het terrein van het onderwijs geformuleerd: “het verruimen van de eigen verantwoordelijkheden van scholen en leraren voor het gegeven onderwijs en minder binding aan regels en centrale sturing. Hierdoor wordt werken in het onderwijs aantrekkelijker”. Het kabinet spreekt hiermee uit door te willen gaan op de door het vorige kabinet ingeslagen weg. Dit betekent dat het kabinet ook bij de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming (doordecentralisatie) verdere stappen wil zetten. Hiermee kunnen ook in het primair en voortgezet onderwijs de arbeidsvoorwaarden optimaal worden afgestemd op de arbeidsmarktsituatie van de instellingen. Echter om een uiteindelijk volledige decentralisatie van arbeidsvoorwaarden in deze sectoren verantwoord te kunnen laten plaatsvinden moeten eerst een aantal randvoorwaarden verder uitgekristalliseerd te zijn. Niet alleen lumpsumfinanciering is een voorwaarde voor decentralisatie. Meer in het algemeen, dient een samenstel van ‘checks and balances’ aanwezig te zijn, dat er voor zorgt dat automatisch door de verantwoordelijken op evenwichtige wijze met de belangen van betrokkenen - werkgevers, werknemers, ouders/deelnemers en overheid (als financier) – rekening wordt gehouden. Het kabinet heeft hiervoor in 1998 een toetsingskader ontwikkeld. Belangrijk toetsingscriterium is de aanwezigheid van hetzij (volledige) marktwerking, hetzij een bekostiging op basis van geleverde prestaties. Bij de evaluatie van het sectorenmodel is een modernisering van dit toetsingskader aangekondigd.

Figuur 2.1

Indexcijfer contractloonontwikkeling 1999 - 2002 per sector



Bron: Ministerie van OCenW, Ministerie van BZK en CPB

2 Het gaat hier om de loonkosten zoals bekend bij OCenW over primair en voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger beroepsonderwijs (inclusief landbouw- en overig onderwijs)

Primair en voortgezet onderwijs

De secundaire arbeidsvoorwaarden zijn in de huidige situatie al voor een deel gedecentraliseerd
In de sector voortgezet onderwijs maken de sociale partners CAO-afspraken op decentraal c.q. instellingsniveau over de secundaire arbeidsvoorwaarden. Na een langdurige impasse op sectorniveau zijn in de sector voortgezet onderwijs begin dit jaar, met name door grote schoolbesturen, diverse instellings-CAO's (over secundaire arbeidsvoorwaarden) afgesloten. Belangrijkste afspraken betreffen het functiegebouw en de taakbelasting van leraren.
Recent hebben drie van de vier werkgeversorganisaties en de organisatie voor schoolmanagement (VVO) een gemeenschappelijk kader voor de oprichting van een "werkgeversverbond voortgezet onderwijs" gepresenteerd. Doel van dit initiatief is om via bundeling van de bevoegdheden ten aanzien van de werkgeversverantwoordelijkheid te komen tot een "krachtig en eensgezind" werkgeverschap. Onder dit werkgeversschap valt ook nadrukkelijk de zorg voor de arbeidsvoorwaarden. Het is de intentie dat dit nieuwe werkgeversverbond voor het voortgezet onderwijs op 1 januari 2003 operationeel is.

Voor het primair onderwijs is een convenant gesloten voor de decentralisatie van de verlofregelingen. Deze onderwerpen zijn in het vervolg onderwerp van decentraal overleg. De hiermee gemoeide middelen worden overgeheveld naar de decentrale schoolbudgetten. In dit convenant is vastgelegd dat per 1 augustus 2003 de regelgeving en per 1 augustus 2004 de financiering wordt aangepast.

Het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en het hoger onderwijs

In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie wordt de arbeidsvoorwaardenvorming na afloop van de huidige CAO onderwijs gedecentraliseerd. Dit houdt in dat vanaf 1 februari 2003 deze sector zelf het overleg voert over zowel de primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden. Met de decentralisatie ontstaat de ruimte voor een meer sectorspecifieke ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden. Ook de uitwerking en invulling kan hierdoor meer op instellingsniveau worden vormgegeven. Met sociale partners is overeengekomen dat de doordecentralisatie van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in 2006 wordt

Figuur 2.2

Indexcijfers toelagen 1996 – 2001

Bron: Ministerie van OCenW

geëvalueerd. Tevens zal worden bezien of de voor 2002 geplande evaluatie van de doordecentralisatie van het hoger onderwijs, aanleiding is voor aanpassing van de gemaakte afspraken.

2.4 Schoolbudgetten: meer bestedingsvrijheid voor de school

Scholen krijgen steeds meer ruimte om financiële middelen naar eigen inzicht te besteden. Zo is de bestedingsvrijheid voor scholen in het primair onderwijs in belangrijke mate vergroot door de budgetten voor nascholing en integraal personeelsbeleid toe te voegen aan het schoolbudget[3]. Verder zijn, mede naar aanleiding van het rapport van de commissie van Rijn[4], de schoolbudgetten substantieel verhoogd. Tabel 2.1 toont de omvang van de verschillende decentrale budgetten, waaronder het schoolbudget.

Scholen kunnen het schoolbudget vrij besteden. Het (per 1 augustus 2001 verhoogde) schoolbudget kent de volgende nieuwe doelen:

- verbeteren van het loopbaanperspectief van onderwijspersoneel via functiedifferentiatie, extra inzet van onderwijsondersteunend personeel, en beloningsdifferentiatie;
- versterken van de schoolontwikkeling in het voortgezet onderwijs;
- scholen en begeleiden van zij-instromers;
- uitbreiden van LIO-schap;
- introduceren van een vorm van betaald ouderschapsverlof.

Tabel 2.2 laat zien wat het vrij te besteden schoolbudget betekent voor een school.

In januari 2002 is een onderzoek uitgevoerd onder scholen om al snel enig inzicht te krijgen hoe zij de (verhoogde) schoolbudgetten besteden. Omdat het schoolbudget pas in de zomer van 2001 is verhoogd, had een deel van de scholen nog geen beslissing genomen over de inzet van het schoolbudget.

Opvallend is dat in alle sectoren de doelen en de concrete bestemmingen van het schoolbudget zeer divers zijn (zie tabel 2.3). Het schoolbudget voorziet dus in de behoefte van scholen om maatwerk te kunnen leveren.

Tabel 2.1

Omvang decentrale budgetten in 2002 (x € 1 miljoen)

	po	vo	bve
Schoolbudget	286,0	292,0	127,8 *
Schoolprofielbudget	77,9 [5]	In schoolbudget	13,6 *
Arbeidsmarktknelpunten	In schoolbudget	7,7	2,3
Nascholing	In schoolbudget	27,2	11,6 *
Integraal personeelsbeleid	In schoolbudget	7,1	3,9
Totaal	363,9	334,0	159,2

* Een deel van het schoolbudget, het schoolprofielbudget en het budget voor nascholing vormen sinds 1997 een onderdeel van de lump-sum bekostiging en zijn niet meer afzonderlijk zichtbaar. De omvang van deze budgetten is om deze reden fictief berekend.

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002

3 Met ingang van het schooljaar 2001-2002

4 Ministerie van BZK, Investeren in mensen en kwaliteit; de arbeidsmarkt in de collectieve sector, 2001

5 bedrag 7/12 van oorspronkelijk budget; per 1-8-2002 opgenomen in schoolprofielbudget

Om scholen in het primair en voortgezet onderwijs te helpen bij de keuzen die zij moeten maken voor de besteding van het schoolbudget hebben de Vereniging van Samenwerkende Werkgeversorganisaties in het Onderwijs (VSWO) en de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS) een gezamenlijke voorlichtings- en ondersteuningscampagne opgezet. De regionale bijeenkomsten die in maart 2002 zijn gehouden, zijn goed bezocht. Sinds maart vinden er ook maatwerkbezoeken plaats en worden er via bestaande netwerken spreekuren georganiseerd in de diverse regio's.

2.5 Ontwikkelingen in het functiegebouw

De invoering van het schoolbudget per 1 augustus 2001 biedt scholen en instellingen in primair en voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, financiële mogelijkheden om meer en ook nieuwe functies in te voeren (in de bijlage staat een overzicht van de leraarfuncties en bijbehorende salarisschalen).
Naast differentiatie binnen de leraarsfuncties kan een school het verhoogde schoolbudget ook inzetten voor nieuwe onderwijsondersteunende functies op mbo-niveau. Die functies kunnen een bijdrage leveren aan de uitvoering van het onderwijsproces, zoals de nieuwe functie van lerarenondersteuner in het primair onderwijs. Deze paragraaf beschrijft in het kort de stand van zaken in de diverse onderwijssectoren.

Primair onderwijs

Voor het primair onderwijs wordt gewerkt aan een nieuwe ordening van taken en functies. Om deze functies te waarderen wordt voor het primair onderwijs een variant van FUWASYS ontwikkeld. Dit moet resulteren in de ontwikkeling van een functiewaarderingsinstrument dat toepasbaar is op bestuurs- c.q. schoolniveau. Het instrument moet de scholen in staat stellen om de organisatie en het personeelsbeleid beter af te stemmen op de onderwijskundige visie van de school. Vooruitlopend hierop is begin 2002 een brochure uitgebracht

Tabel 2.2
Het schoolbudget voor een school met ingang van 1 augustus 2002

Schoolsoort	Euro's per jaar
Basisschool van gemiddelde grootte zonder gewichtenleerlingen met 220 leerlingen	40.000
Basisschool van gemiddelde grootte met 50% 1.9 leerlingen	54.000
School met mavo en vbo met 800 leerlingen	182.000
School met havo en atheneum met 900 leerlingen	258.000
Scholengemeenschap met mavo, havo en atheneum met 1100 leerlingen	300.000
Scholengemeenschap met vbo, mavo, havo en vwo met 2300 leerlingen	725.000

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002

Tabel 2.3
De meest genoemde concrete bestedingen van het schoolbudget in het schooljaar 2001-2002

Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
Betaald ouderschapsverlof	Betaald ouderschapsverlof	Betaald ouderschapsverlof
Scholing leraren	Extra onderwijs ondersteunend personeel voor het primair proces	Extra onderwijs ondersteunend personeel voor het primair proces
Scholing management	Werkdrukverlagende maatregelen in het taakbeleid	Professionalisering van de schoolorganisatie
Afsluiten arbo-contracten	Vormgeven van onderwijsvernieuwing	Scholing management en docenten

Bron: Regioplan, monitor decentrale schoolbudgetten 2001-2002, 2002

met de titel *Functiedifferentiatie binnen het primaire proces: Kiezen uit kansen*. Deze brochure biedt scholen ondersteuning bij de keuze voor een functiestructuur die het best past bij de desbetreffende school.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs zijn in de loop van 2002 op decentraal of instellingsniveau afspraken gemaakt over aanpassingen in het functiegebouw. Deze afspraken bestaan veelal uit de volgende elementen:

- het maken van afspraken over de toepassing van een variant van FUWASYS voor het voortgezet onderwijs;
- de introductie van leraarsfuncties op schaal LC-niveau, naast de bestaande leraarsfuncties op schaal LB- en LD-niveau; een streefformatie voor de leraarsfuncties op schaal LC- en LD-niveau.

In 2002 is met de werkgevers- en werknemersorganisaties overeenstemming bereikt over een aanpassing van het Kaderbesluit rechtspositie voortgezet onderwijs. Die aanpassing stelt de instellingen in staat om de huidige koppeling tussen de salarisschalen LB en LD aan respectievelijk de tweede- en eerstegraadssector te doorbreken. Door de eerdergenoemde koppeling ook in het Kaderbesluit te schrappen, kunnen instellingen met de daarvoor beschikbaar gestelde financiële middelen ook hogere leraarsfuncties invoeren in de tweedegraadssector, zoals het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Het functiebouwwerk in beroepsonderwijs en volwasseneneducatie voorziet al vanaf eind jaren negentig in een differentiatie van leraarsfuncties op drie niveaus. Op basis van de gewijzigde CAO BVE 2001-2002 kunnen de instellingen het per 1 augustus 2001 verhoogde schoolbudget onder meer aanwenden voor de inzet van hogere leraarsfuncties. De nadere uitwerking hiervan vindt plaats op instellingsniveau. Inmiddels hebben de sociale partners besloten om dit functiebouwwerk te actualiseren.

Hoger beroepsonderwijs

In het hoger beroepsonderwijs hebben de sociale partners eind 2001 nieuwe afspraken gemaakt over de functieordening. Een instelling kan kiezen uit twee functiewaarderingssystemen. Voorwaarde is dat de waardering van de functie binnen het ene systeem niet leidt tot verschillen in beloning ten opzichte van het andere systeem.

Wetenschappelijk onderwijs

Op basis van opeenvolgende cao-afspraken tussen de sociale partners wordt een systeem van functieordening ontwikkeld dat specifiek toepasbaar is op het wetenschappelijk onderwijs.
Begin 2003 overleggen de sociale partners over de wijze waarop de functiezwaarte aan functie- en salarisgroepen wordt gekoppeld.

Onderzoekinstellingen

De sociale partners streven er naar nog in 2002 een besluit te nemen over het nieuwe functiewaarderingssysteem en dat ook dit jaar nog in te voeren.

2.6 Arbeid en zorg

In het onderwijs zijn de afgelopen jaren diverse regelingen geïntroduceerd om de combinatie arbeid en zorg te verbeteren. Enkele veelgebruikte regelingen komen hieronder aan de orde.

Betaald ouderschapsverlof

Als maatregel om de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten is met ingang van het schooljaar 2001-2002 in de sector Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) de mogelijkheid voor betaald ouderschapsverlof geïntroduceerd. Deze regeling wordt gefaseerd ingevoerd en wordt gefinancierd vanuit de schoolbudgetten. Uiteindelijk moet het schoolbudget ruimte bieden voor betaald ouderschapsverlof voor kinderen tot acht jaar. Bij de bekostiging van betaald ouderschapsverlof

binnen het schoolbudget is rekening gehouden met de specifieke afdrachtkorting betaald ouderschapsverlof als financieringsbron. Introductie van de basisregeling levensloop betekent dat deze financieringsbron komt te vervallen. Er moet worden onderzocht hoe integratie van deze regeling ouderschapsverlof met de nieuwe levensloopfaciliteit tegemoet kan komen aan het oplossen van dit potentiële financiële knelpunt en tevens kan (blijven) bijdragen aan de bestrijding van het lerarentekort.
Op 1 januari 2002 besteedde al meer dan de helft van de scholen een deel van het budget aan betaald ouderschapsverlof[6].

Kinderopvang

Sinds de opheffing van de financiële wachtlijsten (eind 2000) is het gebruik van de regeling kinderopvang sterk toegenomen (zie tabel 2.4).
De afgelopen jaren is het budget voor kinderopvang via CAO-afspraken fors verhoogd. In 2002 was in totaal € 23 miljoen beschikbaar, waarvan € 4,5 miljoen eenmalig. Ook voor het komende jaar wordt een groei van het gebruik van de regeling voorzien. Een verdere ophoging van het budget voor kinderopvang en buitenschoolse opvang is dan ook noodzakelijk om niet opnieuw een financiële wachtlijst te moeten instellen.

Tabel 2.4

Aantal geplaatste kinderen

Ultimostanden	1998	1999	2000	2001	2002 *
0-4 jarigen	4061	4288	5992	8357	8803
Groei	1%	6%	40%	39%	21% **
4-13 jarigen			597	2154	2944
Groei					102% **

* stand juli 2002

** mutatie tov juli 2001

Per 1 januari 2004 wordt met de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) een nieuw stelsel voor kinderopvang ingevoerd. De wet regelt de financiering, de kwaliteit, het toezicht en de verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de kinderopvang. De belangrijkste consequenties liggen op het vlak van de financiering. De kosten worden dan als volgt verdeeld:

- bijdrage van de ouders;
- vrijwillige en van CAO-afspraken afhankelijke bijdrage van de werkgevers;
- aanvulling van de overheid op de ouderbijdrage.

Uitgangspunt hierbij is dat iedere partij eenderde van de kosten voor zijn rekening neemt. De ouders betalen in eerste instantie tweederde deel van de opvangkosten. Vervolgens verstrekt de overheid een van het gezinsinkomen afhankelijke subsidie.

6 Regioplan, monitor decentrale budgetten 2001-2002

Sociale Zekerheid en ouderenbeleid

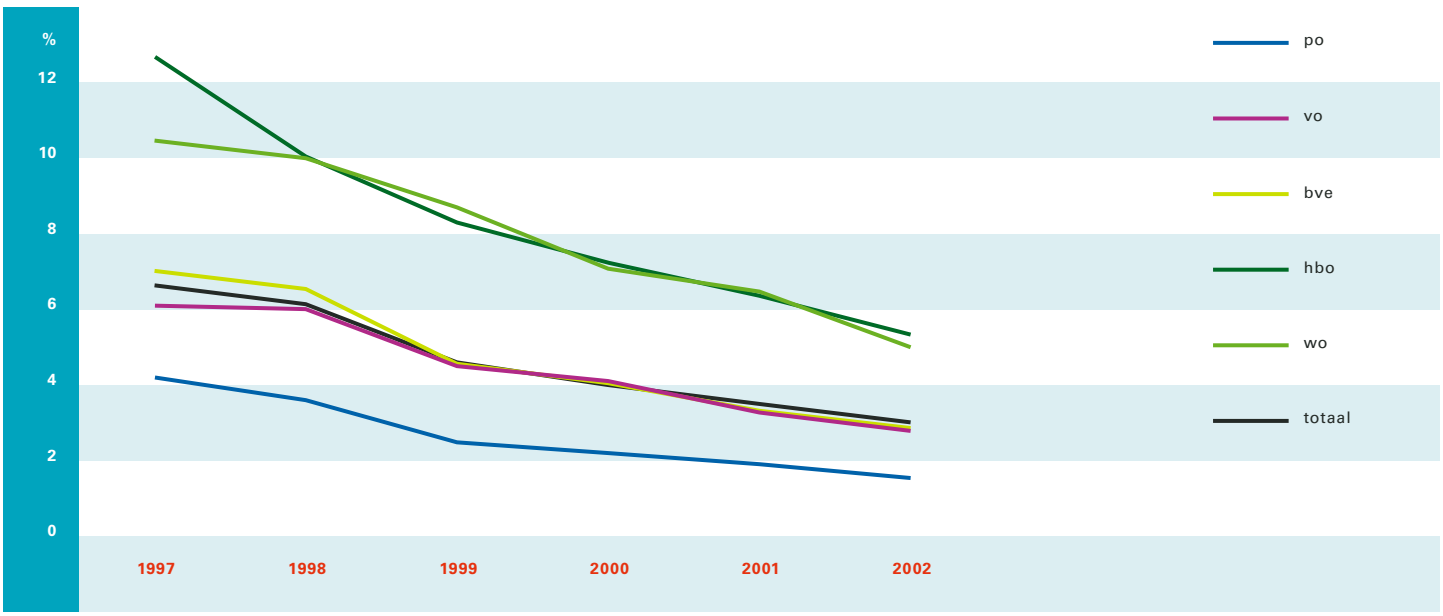
3.1 Inleiding

De werkloosheid in het onderwijs blijft dalen. Het ziekteverzuim inmiddels ook weer; het beleid dat ingezet is om het ziekteverzuim terug te dringen, levert succes op. Dit is van belang omdat vervanging als gevolg van ziekte voor scholen steeds meer een probleem vormt. De regelingen op het gebied van de arbeidsongeschiktheid wil het kabinet ingrijpend wijzigen. Zo wil het kabinet de groei van de WAO tegengaan door onder andere alleen nog duurzaam, volledig arbeidsongeschikten tot de WAO toe te laten. Het onderwijs is één van de meest vergrijsde sectoren van de economie. De helft van de werknemers in het onderwijs is 45 jaar of ouder. De arbeidsdeelname van ouderen (55-65 jaar) in Nederland is internationaal gezien aan de lage kant. Met het oog op het draagvlak voor de sociale zekerheid, de knelpunten op de arbeidsmarkt en het behoud en de overdracht van kennis en ervaring, stelt het kabinet veel in het werk om de arbeidsparticipatie van onderen te verhogen naar 50 procent in 2030.
Op het terrein van de ontwikkeling van de pensioenpremies zijn de verwachtingen somber, gezien de negatieve ontwikkelingen op de aandelenbeurzen.

3.2 Werkloosheid

De sinds 1996 ingezette daling van de werkloosheid in het onderwijs (zowel in personen als in geld) zet nog steeds door. In 2001 kwamen de werkloosheidsuitgaven uit op ruim € 340 miljoen. Op 1 januari 2002 waren er nog bijna 17 duizend werklozen (3 procent van het totale personeelsbestand). Het werklozenbestand vergrijst vooral door de krappe arbeidsmarkt. Er stromen maar weinig mensen in en als ze instromen komen ze ook weer snel aan het werk. Uit figuur 3.1 blijkt dat in het primair en voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie de werkloosheid beduidend lager is dan in het hoger onderwijs (twee á drie procent tegenover zes procent).
Het werklozenbestand is zo samengesteld, dat er vanuit deze groep geen wezenlijke bijdrage aan de

Figuur 3.1
Werkloosheid als percentage van de werkgelegenheid (in voltijdbanen)



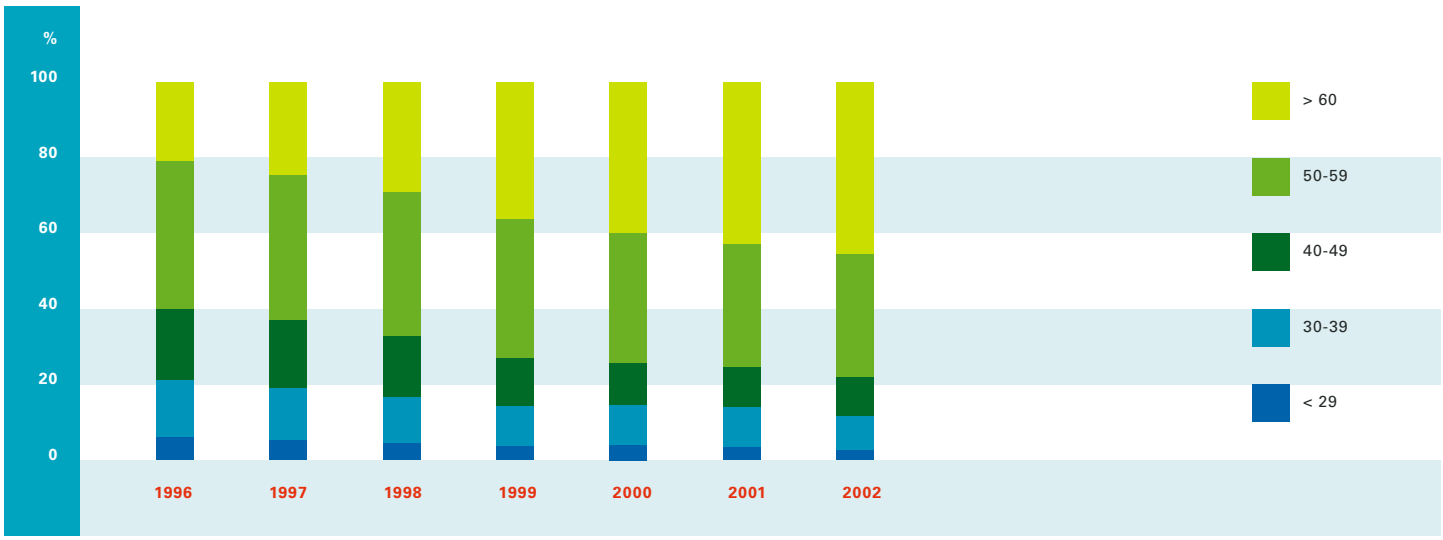
Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Wachtgeldinformatiesysteem (WIS), peildatum 1 januari

oplossing van het lerarentekort is te verwachten. De gemiddelde leeftijd van mensen die gebruikmaken van de werkloosheidsregeling is de laatste jaren gestegen van iets boven de 50 jaar in 1996 naar ruim 55 jaar in 2002. Figuur 3.2 laat zien dat sinds 1996 het aandeel 60-plussers in het werkloosheidsbestand meer dan verdubbeld is, van 20 procent in 1996 naar 46 procent in 2002.

Met ingang van 1 januari 2002 is de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) ingevoerd: een geheel nieuwe structuur in de sociale zekerheid rond uitkeringen en reïntegreren op het gebied van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. In de nieuwe structuur krijgen werkgevers een steeds grotere verantwoordelijkheid bij de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten. Door het opdrachtgeverschap bij de werkgevers te leggen, wordt ingezet op een betere en snellere reïntegratie. Daarbij moet de werkgever niet alleen kijken naar reïntegratie binnen de eigen sector, maar ook daarbuiten.

Figuur 3.2

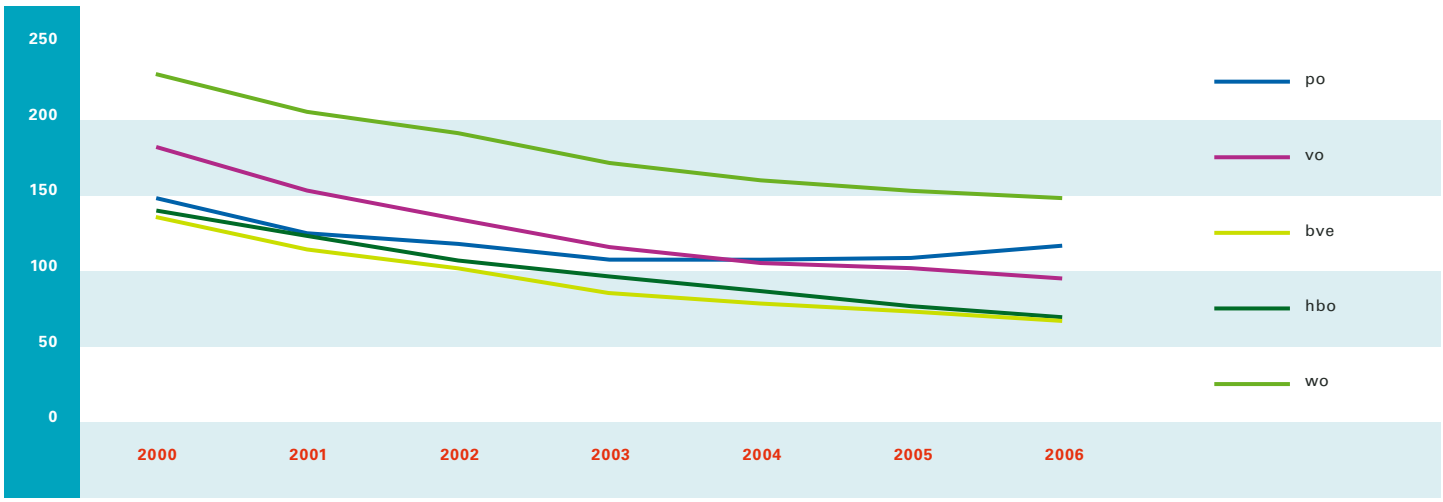
Leeftijdsverdeling werkloosheid



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

Figuur 3.3

Wachtgeldramingen basisjaar 2000 (x € miljoen)



Bron: NIDI, wachtgeldrapport 2000, Den Haag, 2001

Bovendien is de werkgever verplicht om hiervoor een reïntegratiebedrijf in te schakelen[1].

Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) heeft – op basis van de realisatie van 2000 – een raming gemaakt van de werkloosheidsuitgaven voor de jaren 2001 en verder. Deze raming laat zien dat de uitgaven verder dalen, met dien verstande dat de werkloosheidsuitgaven in het primair onderwijs zich na 2005 zullen stabiliseren. In deze sector is op dat moment enerzijds sprake van een hoge uitstroom van ouderen in verband met pensionering, anderzijds stromen er ook meer ouderen in. Dit laatste heeft te maken met het feit dat in het primair onderwijs het aantal actieve personen van 50 jaar en ouder in de toekomst zal toenemen. Bij de andere onderwijssectoren doet dit effect zich in veel mindere mate voor. Daar is de uitstroom van ouderen de enige bepalende factor, waardoor de daling verder doorzet.

In deze wachtgeldramingen zijn de effecten van het nieuwe kabinetsbeleid nog niet verwerkt. Onderdeel van het nieuwe beleid is een aanscherping van de toegang tot de WW en een verkorting van de verblijfsduur in de WW. Verder wil het kabinet het aantal arbeidsongeschikten fors terugdringen door voortaan alleen nog volledig en duurzaam arbeidsongeschikten tot de WAO toe te laten. Binnen het onderwijs zijn er relatief veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten (ongeveer 60 procent van de instroom in 2000). Zij hebben straks geen recht meer op WAO maar moeten weer in het arbeidsproces reïntegreren. Daar waar reïntegratie niet succesvol is, is de kans groot dat arbeidsongeschikt personeel in de WW terechtkomt. Hoe het nieuwe beleid precies uitpakt, is afhankelijk van de vormgeving van de maatregelen. Door de sterke vergrijzing van het onderwijspersoneel hebben de maatregelen naar verwachting veel invloed op het werkloosheidsvolume binnen het onderwijs.

3.3 Ziekteverzuim; het tij gekeerd?

Vanaf 1999 is een uitgebreid pakket aan maatregelen ontwikkeld en ingezet om – tegen de trend in – het ziekteverzuim terug te dringen. De totale uitgaven voor arbozorg[2] in het primair en voortgezet onderwijs en in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, zijn sinds 1999 flink verhoogd: van € 19,3 miljoen in 1999 naar € 52,7 miljoen in 2001. Dit komt overeen met een stijging van € 95,5 naar € 232 per voltijdbaan[3]. Deze uitgaven hebben hun vruchten afgeworpen; de maatregelen zijn tot nu toe succesvol. In 2001 is met name in het basisonderwijs een daling van het ziekteverzuim ingezet. Daar lijkt de afgesproken doelstelling haalbaar: een daling van het ziekteverzuim met 1 procentpunt ten opzichte van het niveau in 1999 in een periode van drie jaar. De ziekteverzuimcijfers in het speciaal en voortgezet onderwijs over heel 2001 hebben zich gestabiliseerd. De kwartaalcijfers ziekteverzuim[4] laten echter zien dat vanaf de zomer van 2001 ook in deze sectoren sprake is van een daling van het ziekteverzuim. Kortom: het tij lijkt gekeerd.

Het ziekteverzuim is sterk leeftijdsafhankelijk. In figuur 3.5 valt duidelijk af lezen dat ouderen een veel hoger ziekteverzuim hebben dan jonger onderwijspersoneel.

Door de vergrijzing van het personeelsbestand zijn personeelsleden niet zozeer vaker, maar wel langer ziek. Uit de analyse van het ziekteverzuim blijkt dat de meldingsfrequentie – het gemiddeld aantal ziekmeldingen per werknemer per jaar – licht daalt, terwijl de gemiddelde verzuimduur – het aantal dagen dat werknemers per verzuimgeval gemiddeld hebben verzuimd – in alle drie sectoren stijgt (zie figuur 3.6). Verder is gebleken

1 Werkgevers hebben de keus gehad om vanaf 1 januari 2002 vrijwillig het opdrachtgeverschap voor reïntegratietrajecten op zich te nemen of aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) over te laten. Vanaf 1 januari 2003 ligt het opdrachtgeverschap verplicht bij de werkgever. In de onderwijssector is besloten om het opdrachtgeverschap te organiseren op decentraal CAO-niveau. Sociale partners hebben de uitvoering voor het primair en voortgezet onderwijs neergelegd bij het Vervangingsfonds. Voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie ligt de uitvoering bij de Bve-Raad en Colo.

2 Hieronder vallen: arbodienstverlening, arbozorg, arbeidsomstandigheden, verzuimpreventie en reïntegratie.

3 Ministerie van BZK, Trendnota 2003.

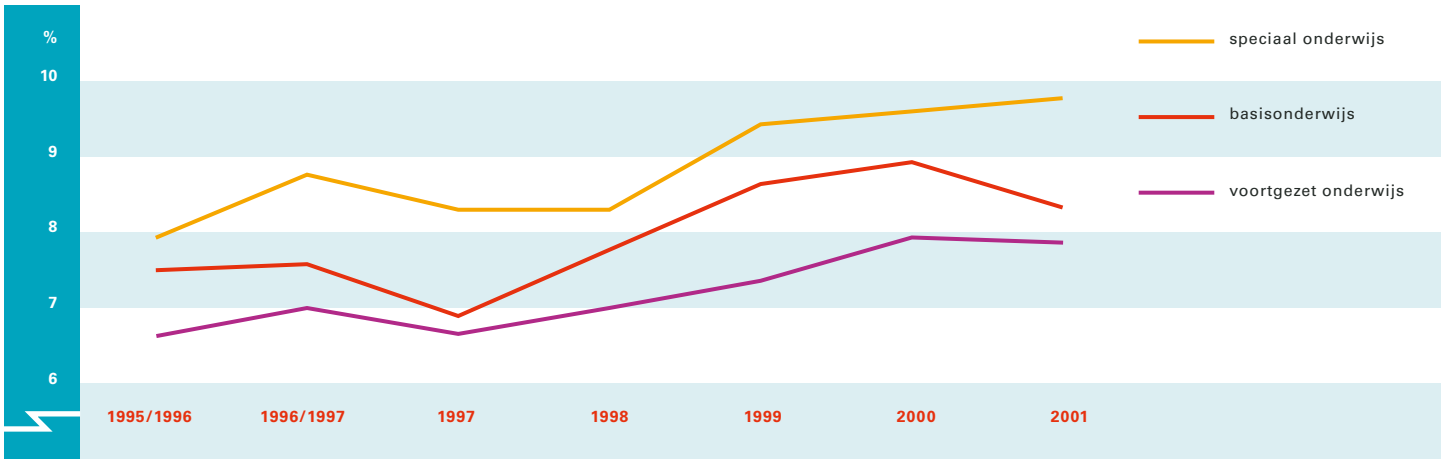
4 Bron: Trendcijfers ziekteverzuim.

dat vrouwen meer verzuimen dan mannen; zij melden zich vaker ziek. Gemiddeld blijven vrouwen echter minder lang afwezig dan mannen.

Om het ziekteverzuim te verminderen en zoveel mogelijk te voorkomen, is het noodzakelijk dat het onderwerp bespreekbaar wordt gemaakt binnen de scholen. Openheid en discussie kunnen het ziekteverzuim terugdringen. Dat is de kern van de campagne *Uitgesproken!gezond*[5] die ontwikkeld is door het Vervangingsfonds. Deze campagne is gestart in januari 2002 en duurt tot medio 2003.

Figuur 3.4

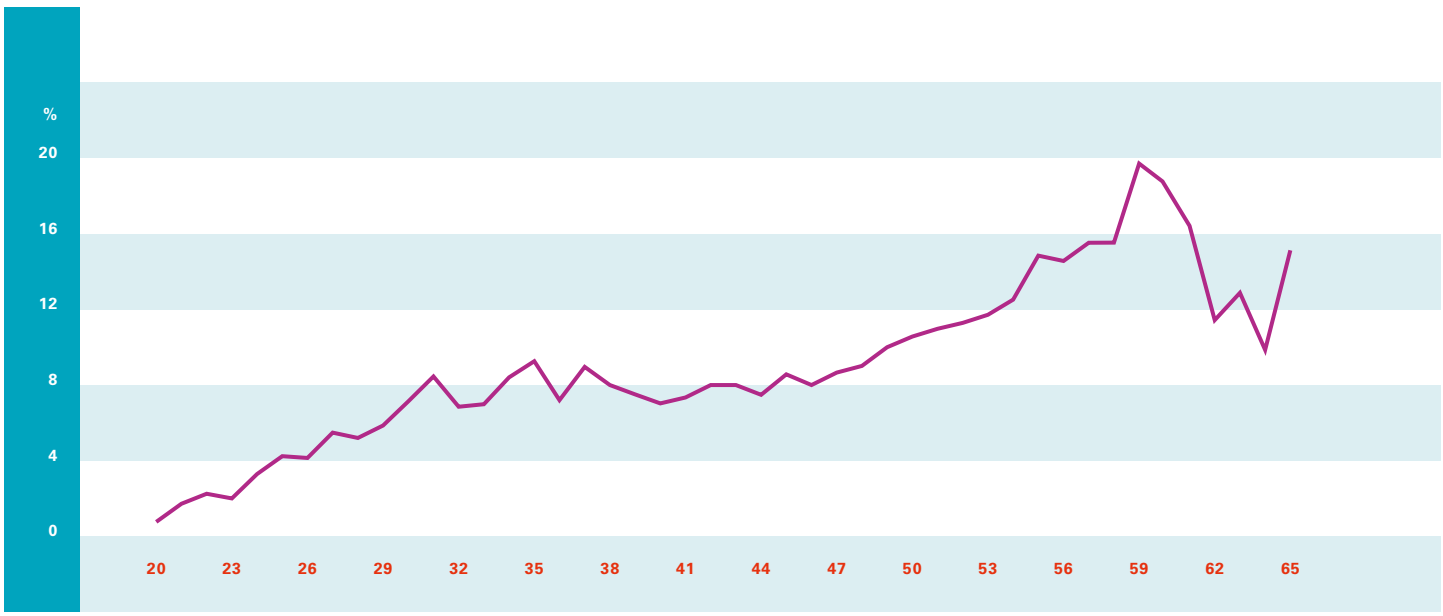
Ziekteverzuimpercentage van het onderwijzend personeel



Bron: Regioplan, verzuim onder het personeel van het onderwijs, 2002

Figuur 3.5

Ziekteverzuimpercentage van het onderwijzend personeel in het basisonderwijs in het jaar 2000, naar leeftijd



Bron: Regioplan, 2002

5 De campagne *Uitgesproken!gezond* is een initiatief van de werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs en de ministeries van OCenW en SZW. Het maakt onderdeel uit van het Arbo-couvenant Onderwijs en Wetenschappen. De campagne wordt uitgevoerd door de Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs.

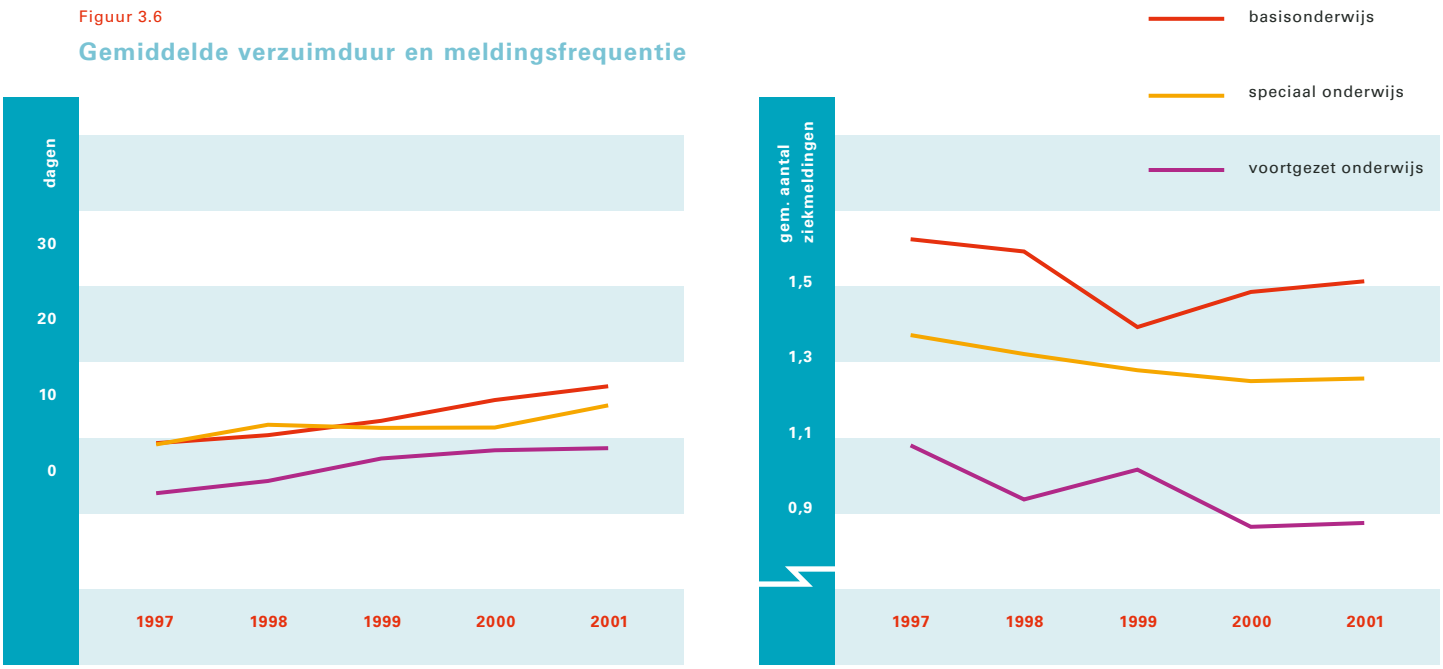
In de wet verbetering Poortwachter, die op 1 april 2002 van kracht is geworden, wordt bij (dreigende) langdurige ziekte nog nadrukkelijker aangegeven dat zowel de werkgever, de zieke werknemer als de arbodienst verantwoordelijk zijn voor reïntegratie.

3.4 Arbeidsongeschiktheid

In 2001 telde het onderwijs ongeveer 46 duizend arbeidsongeschikten (zie bijlage). Dit zijn er bijna 2 duizend meer dan in het jaar 2000. In vergelijking met andere sectoren kent het onderwijs een relatief groot aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten[6]; eind 2001 bijna 45 procent van het totale WAO-bestand. Ter vergelijking: voor de marktsector is dit ruim 30 procent. Een groot deel van het arbeidsongeschikt onderwijspersoneel (bijna 50 procent) zit in de WAO als gevolg van psychische aandoeningen. In de marktsector is dit ruim 30 procent[7].
Vanwege de leeftijdsopbouw en de man-/vrouwverdeling zal – bij ongewijzigd beleid – het WAO-volume stijgen. Gezien de huidige opbouw van het bestand zal een groot deel hiervan gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn.

Het nieuwe kabinet wil, in aansluiting op het advies van de Sociaal Economische Raad, de WAO echter ingrijpend veranderen. Alleen als iemand duurzaam en volledig arbeidsongeschikt is, heeft hij recht op een WAO-uitkering[8]. Volgens het regeerakkoord is bij de aanpak van de arbeidsongeschiktheid essentieel dat de bovenwettelijke aanvulling van het Wulbz-inkomen[9] uiterlijk in het tweede ziektejaar ophoudt. De Pemba-premie[10] blijft alleen voor grote bedrijven gehandhaafd en het uitkeringsniveau van de WAO-uitkering wordt niet verhoogd.

Figuur 3.6
Gemiddelde verzuimduur en meldingsfrequentie



Bron: Regioplan, Verzuim onder personeel in het onderwijs in 2001, 2002

6 TNO, Reële reïntegratiemogelijkheden voor gedeeltelijk arbeidsongeschikt onderwijspersoneel, juni 2002.

7 Ministerie van BZK, Trendnota 2003.

8 Er moet dan sprake zijn van ziekte of gebrek waarbij er geen uitzicht is op het binnen vijf jaar functioneren in de oude of andere functie. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten blijven in dienst van de werkgever en worden voor hun 'restcapaciteit' gereïntegreerd. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten die niet worden gereïntegreerd, kunnen na twee jaar in aanmerking komen voor een WW-uitkering.

9 Wulbz-inkomen: wet uitbreiding loondoorbetalingsverplichting bij ziekte

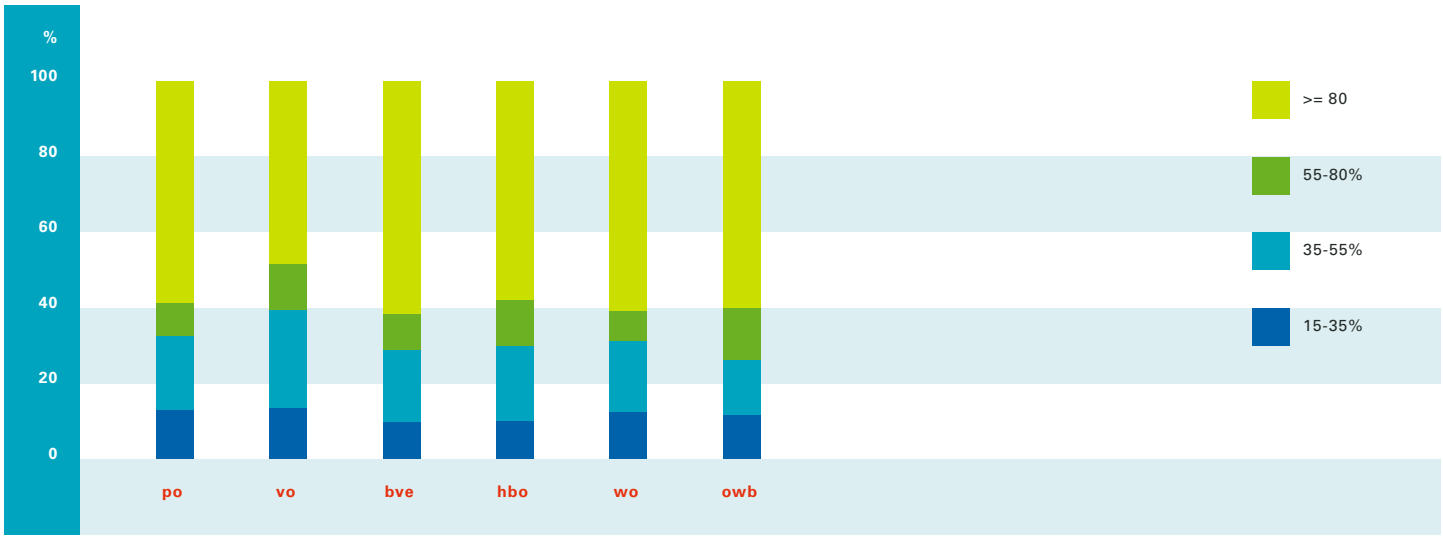
10 Pemba-premie: premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen

3.5 Activerend ouderenbeleid

In vergelijking met andere landen is de arbeidsdeelname van ouderen (55-65 jaar) in Nederland laag. De overheid stelt veel in het werk om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen naar 50 procent in 2030. Om de grote groep ouderen in het onderwijs aan het werk te houden, is een actief ouderenbeleid nodig. In het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie maken al veel mensen gebruik van seniorenregelingen. Van alle rechthebbenden maakt 41 procent gebruik van de BAPO[11] (zie figuur 3.8).

Figuur 3.7

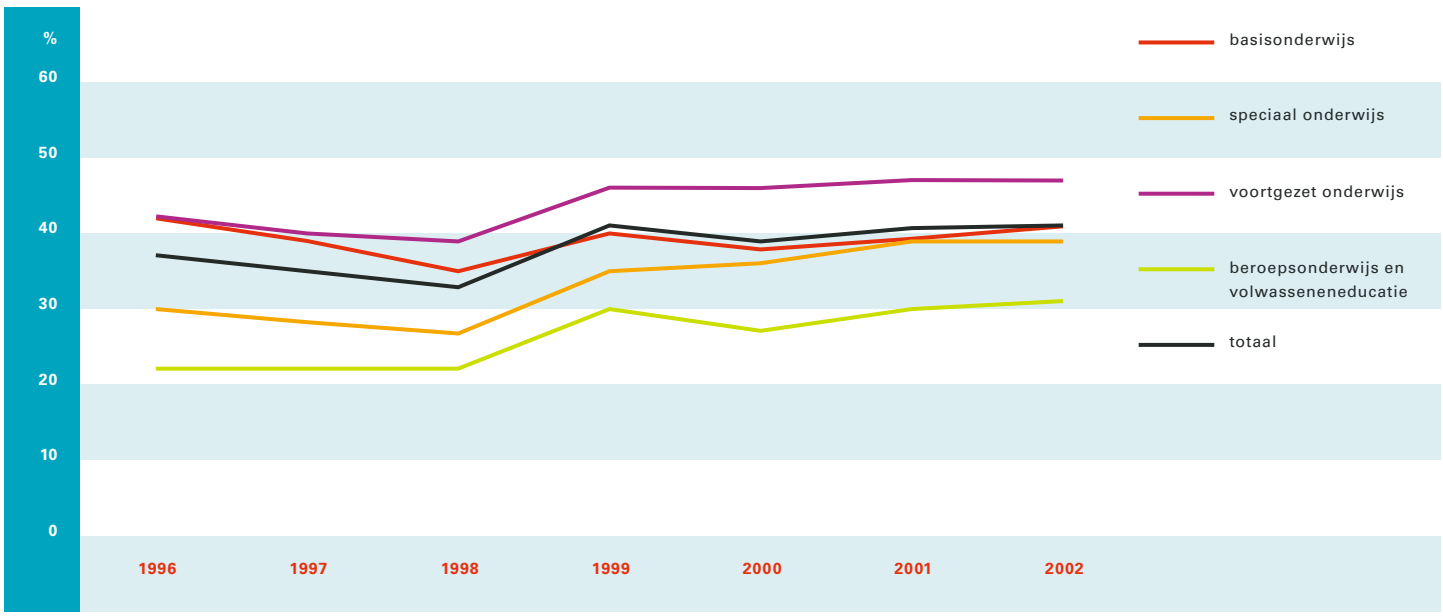
Verdeling arbeidsongeschikten naar arbeidsongeschiktheidsklasse (ultimostand 2001)



Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota 2003

Figuur 3.8

Deelnamepercentage BAPO-regeling (in personen)



Bron: CASO, peildatum maart

11 BAPO: Bevordering arbeidsparticipatie ouderen

De totale omvang van de BAPO bedraagt in deze sectoren ruim 4.100 voltijdbanen.
Een andere mogelijkheid om minder te werken is de deeltijd-FPU. Deze maatregel is echter financieel minder aantrekkelijk en daarom wordt er nauwelijks gebruik van gemaakt (5 procent). Zowel werkgevers als medewerkers oordelen gunstig over seniorenregelingen zoals de BAPO, aangezien deze regelingen helpen om het werk gezond en met plezier te blijven doen.

De meeste medewerkers in het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zijn van plan om voor hun 65e te stoppen met werken[12]. Zo wil 75 procent van de medewerkers gebruik maken van flexibel pensioen (FPU), een vervanger van de VUT-regeling die eerder stoppen mogelijk maakt.
De belangrijkste redenen om eerder te willen stoppen met werken zijn de behoefte aan meer rust en vrije tijd. Daarnaast is het voor veel mensen ook financieel haalbaar om eerder te stoppen. Ook onderwijs-veranderingen en de werkdruk spelen een grote rol. Zaken die daarentegen nauwelijks een rol lijken te spelen zijn gezondheidsproblemen, onvoldoende motivatie en onvoldoende competenties (kennis en vaardigheden). Wel kampt een deel van de medewerkers met vermoeidheidsverschijnselen.

Een groot deel van de medewerkers geeft aan onder bepaalde omstandigheden bereid te zijn om langer door te werken dan men aanvankelijk van plan was. Belangrijke voorwaarden om langer door te werken zijn onder andere een beperkte werkdruk en meer regelmogelijkheden in het werk (oftewel meer vrijheid om te bepalen wat je doet, wanneer je dat doet en hoe je het doet).
Om daar aan tegemoet te komen zijn maatregelen nodig die de werkdruk beperken en het werk aantrekkelijker maken. Tot nu toe is een actief ouderenbeleid bij de meeste scholen nog nauwelijks van de grond gekomen. Op de scholen waar dat wel het geval is, werpt het zijn vruchten af: de medewerkers op deze scholen willen langer doorwerken.
Een effectief beleid om een gezonde en langdurige arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen, vergt maatwerk. Iedere medewerker heeft immers zijn eigen problemen en wensen (wat maakt het werk leuk en interessant). Rekening houden met de individuele situatie van medewerkers biedt dan ook de beste kansen om de participatie van ouderen te bevorderen.

Voor mensen die na hun 65e verjaardag nog in het onderwijs willen blijven werken, zijn er geen belem-meringen meer. De pensioenopbouw wordt voortgezet en het uitgestelde ouderdomspensioen gaat omhoog (zie ook paragraaf 3.6).

Tabel 3.1

Aantal personen dat gebruik maakt van de BAPO en de omvang in voltijdbanen

	Basisonderwijs	Speciaal onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	Totaal
Personen	11.960	1.132	13.306	4.422	30.823
Voltijdbanen	1.420	138	1.895	699	4.151

Bron, CASO, peildatum maart 2002

12 TNO arbeid, 2002, Oud en wijs in het onderwijs.

3.6 Pensioenen; “de prijs van vergrijzing en een tegenvallende beurs”

Het ouderdomspensioen

De pensioenregeling voor het onderwijspersoneel wordt uitgevoerd door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). De premie die voor het ouderdomspensioen wordt betaald bedraagt in 2002 13,2 procent van het salaris minus franchise (zie kader). De werkgever betaalt 75 procent van deze premie, de werknemer 25 procent.
Door de negatieve ontwikkelingen op de aandelenbeurzen is de financiële positie van het ABP de laatste twee jaren flink verslechterd. De indicator voor de financiële positie van het fonds is de dekkingsgraad. Deze dekkingsgraad is de afgelopen jaren teruggelopen van 130 procent naar rond de 100 procent, oftewel een situatie waarin het ABP maar net voldoende geld in kas heeft om alle huidige en toekomstige pensioenverplichtingen te kunnen betalen. Hoewel het niet zo is dat op korte termijn de uitbetaling van pensioenen in gevaar komt (bij de dekkingsgraad worden immers ook alle toekomstige uitkeringen betrokken), is het onvermijdelijk dat de pensioenpremie de komende jaren gaat stijgen. Doordat er bij de overheid in verhouding veel gepensioneerden zijn ten opzichte van het aantal actieve premiebetalers, is een verhoging van de pensioenpremie naar verwachting niet voldoende om de financiële positie van het ABP weer gezond te maken. Wellicht zijn aanvullende maatregelen nodig.
De overheid kent voor haar werknemers één regeling voor het ouderdomspensioen met één premie die voor alle overheidssectoren gelijk is. De stijging van het aantal actieve werknemers bij de overheid in de periode 1996-2001 bedraagt 9 procent, terwijl het aantal personen met een ouderdomsuitkering of nabestaanden-uitkering in dezelfde periode met 20 procent is gestegen. Deze ontwikkeling zal zich de komende jaren, ten gevolge van de vergrijzing, voortzetten.

In overleg met de werknemersorganisaties worden aanpassingen van de pensioenregeling onderzocht. Hierbij worden de lasten en de lusten zo evenwichtig mogelijk verdeeld over de verschillende groepen werknemers, actieven en gepensioneerden, en de werkgevers.

Begrippenlijst

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.

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.

Pensioenkamer: het overlegorgaan van vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers, waarin zij praten over pensioenonderwerpen.

Omslagdekking: pensioenregeling waarin de kosten van de uitkeringen aan de gepensioneerden in enig jaar worden betaald door de actieve werknemers in datzelfde jaar. Er wordt niet gespaard voor een eigen uitkering.

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.

Ontwikkeling pensioenpremies 2003 – 2006

Het CPB verwacht in haar raming voor de periode 2003 – 2006 een stijging van de pensioenpremie in de markt van 2,75 procent van het brutoloon. Naar verwachting doet deze stijging zich niet gelijkmatig voor. De verwachting is dat een groot deel van de stijging in 2003 en 2004 wordt gerealiseerd. De raming voor de overheid bedraagt voor dezelfde periode 3,5 procent. Het Centraal Planbureau (CPB) verklaart dit verschil door de relatief lage dekkingsgraad. Die wordt veroorzaakt door het late tijdstip (1995) waarop het ABP, wegens wettelijke restricties, het belang van aandelen in de beleggingsportefeuille kon uitbreiden.

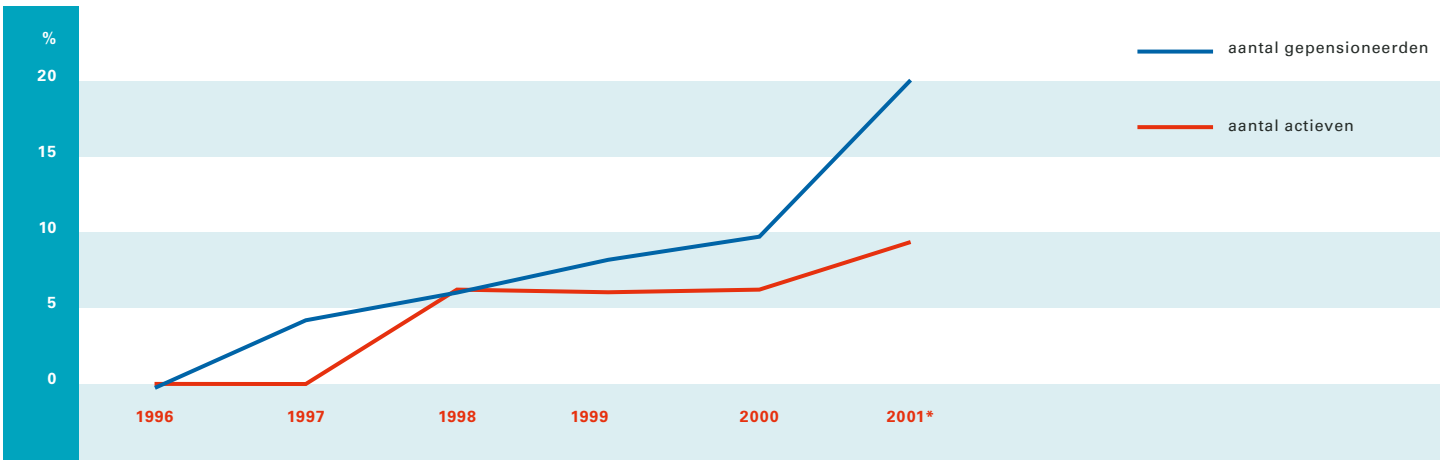
Pensioenakkoord maart 2002

In maart 2002 hebben de sociale partners een akkoord bereikt over modernisering van de ABP-pensioenregelingen. Solidariteit tussen de sectoren voor het ouderdomspensioen en het nabestaandenpensioen blijft gehandhaafd. Het akkoord kent onder andere de volgende onderdelen:

- Invoering van een volledig kapitaalgedekte FPU-regeling in de periode van 2003 tot 2021. Dit is mede gebeurd omdat in 2022 de fiscale faciliëring voor pensioenregelingen uitsluitend voor kapitaalgedekte regelingen zal gelden. Op dit moment wordt een deel van de FPU-uitkering nog via omslag gefinancierd. Verder wordt waardeoverdracht van prepensioenrechten bij arbeidsmobiliteit hiermee gemakkelijker gemaakt.
- Het stimuleren van het doorwerken na de 61-jarige leeftijd in de vorm van hogere aanspraken.
- Bovenmatige salarisverhogingen komen niet meer ten laste van het collectief. Dat gebeurt door aanpassing van de zogenaamde knipbepaling van 25 procent naar 10 procent per jaar. Het recht op invaliditeitspensioen (IP) eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 62 jaar (ingaan FPU). Verder vindt

Figuur 3.9

De ontwikkeling in het aantal premiebetalers versus het aantal gepensioneerden[13]



Bron: ABP, in 2001 zijn de militairen van de sector Defensie in de cijfers opgenomen.

Tabel 3.2

Raming pensioenpremie in middellange-termijn-perspectief

	2002	2003	2004	2005	2006
Bedrijven	$10^1/_2$%	$11^3/_4$%	$12^3/_4$%	13%	$13^1/_4$%
Overheid	$14^1/_2$%	$16^1/_4$%	18%	18%	18%

Bron: Macro Economische verkenning 2003 – 2006, CPB september 2002

13 Ouderdomspensioen (OP) en nabestaandenpensioen (NP)

premiedifferentiatie IP plaats naar sectoren. Verhoging van de spilleeftijd[14] kan (sectoraal) aan de orde komen, als de arbeidsmarkt daar om vraagt.

Langer doorwerken, Flexibel Pensioen (FPU)

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

- 55 jaar of ouder was krijgt bij uittreden bij 61 jaar, 75 procent van het laatstverdiend salaris;
- tussen 50 en 54 jaar oud was, bij uittreden op 61 jaar 70 procent van het laatstverdiend salaris;
- bij een leeftijd tussen 45 en 49 jaar, bij uittreden op 62 jaar 70 procent van het laatstverdiend salaris.

Eind 2000 en in maart 2002 zijn er, met het oog op de arbeidsmarktproblematiek, afspraken in de Pensioenkamer gemaakt die het voor de werknemers die op basis van de overgangsregeling recht hebben op een uitkering van 70 of 75 procent op 61-jarige leeftijd, financieel aantrekkelijk maken om na de 61-jarige leeftijd door te werken. Zij ontvangen bij doorwerken na hun 61-jarige leeftijd, de niet genoten FPU-uitkering tussen 61 en 62-jarige leeftijd, naar keuze als aanvulling op hun resterende FPU-uitkering (als zij voor 65 jaar alsnog met FPU gaan) of als aanvulling op hun ouderdomspensioen indien zij doorwerken tot aan hun 65e jaar.

14 Spilleeftijd: De leeftijd waarop onder de FPU-regeling, bij een dienstverband van 40 jaar, het uitkeringsniveau 70 procent bedraagt. Deze leeftijd is vastgesteld op 62 jaar. Bij uittreden voor of na de spilleeftijd wordt het uitkeringspercentage verlaagd respectievelijk verhoogd. Voor ouderen geldt een overgangsregeling.

Personeelsbeleid en beroepskwaliteit

4.1 Inleiding

Recente ontwikkelingen in het onderwijs, zoals de klassenverkleining, de basisvorming, de introductie van het studiehuis en de Tweede Fase, moeten leiden tot een hogere kwaliteit van het onderwijs. Of deze ontwikkelingen ook daadwerkelijk tot verbeteringen leiden, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de kwaliteit van het personeel. De kwaliteit van het onderwijs staat of valt met de kwaliteit van het personeel. Het aantrekken, behouden en ontwikkelen van goede medewerkers is van directe invloed op de resultaten van een organisatie.

Het wordt steeds moeilijker om voldoende leraren te vinden. Vooral scholen in de Randstad moeten zich op dit moment stevig inspannen om aan personeel te komen. In de komende jaren wordt de werving ook voor de scholen in de rest van Nederland een zware opgave. Scholen met een goed personeelsbeleid hebben daarbij wel een streepje voor; hun aantrekkingskracht op de arbeidsmarkt is groter. Als de instroom van nieuw personeel vermindert, wordt het ook steeds belangrijker om het huidige personeel in de school te motiveren en behouden. Het lerarentekort en de veranderingen en vernieuwingen in het onderwijs leggen een zware druk op het management. Om te kunnen voldoen aan hun maatschappelijke functie ontwikkelen scholen zich tot organisaties waarin een goede balans is tussen onderwijsprocessen, schoolontwikkeling en personeelsbeleid. Voor deze ontwikkeling tot een moderne, professionele organisatie is een professioneel management vereist. Van hen wordt onder meer verwacht dat zij een integraal personeelsbeleid invoeren. De voortgang van de invoering van integraal personeelsbeleid in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie wordt op de voet gevolgd (zie paragraaf 4.5).

4.2 Arbeidstevredenheid

Een grote meerderheid van het onderwijspersoneel is tevreden met zijn of haar baan[1]. Over het algemeen zijn werknemers in het onderwijs vooral tevreden over de (korte) reistijd, sfeer, werkzaamheden en mate van zelfstandigheid. Een groot deel van de werkenden in Nederland vindt de sfeer op het werk goed, maar het meest tevreden over de werksfeer zijn de leerkrachten in het basisonderwijs[2]. Het overgrote deel van het onderwijspersoneel vindt het werk afwisselend. Ook vinden veel werkenden in het onderwijs dat ze de gelegenheid hebben zich in hun werk te ontplooien. Docenten in het hoger onderwijs zijn het meest tevreden over de ontplooiingsmogelijkheden.

Onvrede is er voornamelijk over de werkdruk en de financiële doorgroeimogelijkheden[3].

4.3 Werkdruk

De onvrede over de werkdruk is in het onderwijs groter dan in andere overheidssectoren. Werkdruk leidt tot ziekteverzuim, tot vertrek van leraren, en bovendien schaadt het het imago van het onderwijs als werkgever. Afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs die buiten het onderwijs zijn gaan werken noemen een lagere werkdruk en kleinere klassen als voorwaarden om alsnog in het onderwijs te gaan werken[4].

1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001

2 CBS, Index, januari 2002

3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001

4 ROA, Onderwijsmonitor 2001, 2002

En voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs is de werkdruk een belangrijke vertrekreden[5]. Desondanks zegt een groot deel van de leraren in het primair (95 procent) en voortgezet onderwijs (91 procent) plezier te hebben in het werk[6].

Zoals afgesproken in de Onderwijs CAO 1999-2000, is een aantal onderzoeken uitgevoerd naar taakbeleid, taakbesteding en taakbelasting van het onderwijspersoneel (leraren, ondersteunend personeel, managers). Deze onderzoeken zijn gehouden in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

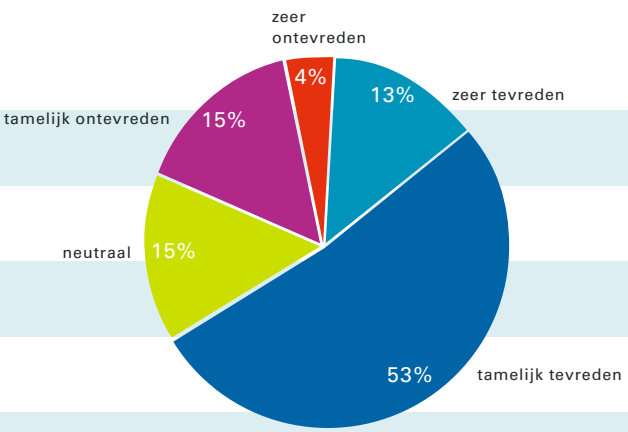
Onderzoeksresultaten

De onderzoeken *Taakbesteding en taakbelasting van leraren* (in primair en voortgezet onderwijs en in beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) leverden onder andere de volgende uitkomsten op[7].

- Leraren met een volledige betrekking in het primair en voortgezet onderwijs werken per jaar niet (veel) meer dan het aantal uren in de formele normjaartaak (1659 uur). Leraren met een deelbetrekking werken wel veel over.
- Uit de vergelijking van leraren met hoger opgeleide mensen uit andere beroepssectoren blijkt dat leraren zich zwaarder belast voelen.
- De werkdruk die het personeel ervaart wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de betrekkelijk korte periode waarin het werk moet worden gedaan en de ongelijke verdeling over de weken van het jaar.
- Volgens leraren dragen de volgende factoren bij aan de hoog ervaren taakbelasting:
  - onvoldoende beschikbare budgetten;
  - gebrek aan concentratie bij leerlingen;
  - verschillen van capaciteiten van leerlingen in de klas;
  - te veel leerlingen in de groep;
  - geen beschikking over een rustige werkplek;
  - onvoldoende lokalen.
- Leraren die werkzaam zijn in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie noemen bovendien een aantal factoren die betrekking hebben op het management:

Figuur 4.1

Arbeidstevredenheid van het personeel in de onderwijssector



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001

5 EIM, Uitstroom uit de onderwijssector, juli 2002

6 TNO, B&A-groep, Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het primair onderwijs, november 2001

7 Ministerie van OCenW, brief aan de Tweede Kamer, 24 juni 2002

- het management staat ver van de dagelijkse praktijk;
- het management organiseert de zaken niet goed;
- het management functioneert niet goed.

- De werkdruk heeft bij de leraren een hoge mate van emotionele uitputting tot gevolg, hoger dan bij de gemiddelde Nederlandse werknemer. Leraren/docenten met een hoge mate van taakbelasting zijn geneigd om elders een baan te gaan zoeken en hebben een hoger (werkgerelateerd) ziekteverzuim.
- De deskundigheidsbevordering schiet er vaak bij in.

Met de werknemers- en werkgeversorganisaties is de afspraak gemaakt om – op basis van de onderzoeksresultaten – na de zomer van 2002 een inventarisatie te maken van oorzaken en mogelijke werkdrukmaatregelen. Deze inventarisatie wordt vervolgens ingebracht in de voorbereiding van het overleg over de CAO 2003. In de inventarisatie wordt het advies van de Onderwijsraad meegenomen.

Advies Onderwijsraad: Toerusten = uitrusten

Om de werkdruk meer beheersbaar te maken stelt de Onderwijsraad een samenhangend pakket aan maatregelen voor[8]. Een deel van de voorgestelde instrumenten wordt al toegepast of is al door anderen genoemd. Maar de Raad vindt ook dat het onderwijs de discussie aan moet durven gaan over opties die gewoonlijk niet worden besproken, zoals:

- het scheppen van variatie in tijdsbestedingspatronen (flexibilisering van adv- en vakantieregelingen);
- het harmoniseren van werk- en lesperioden met wat in andere sectoren van de arbeidsmarkt gebruikelijk is (45-47 weken in plaats van 40-41 weken);
- individuele en groepsgewijze beloningsdifferentiatie voor leraren die met achterstands- en risicoleerlingen werken;
- meer fundamentele wijzigingen in de lerarenopleidingen in relatie tot het opbouwen van deskundigheidsvoorzieningen binnen en door de scholen zelf.

De Onderwijsraad adviseert om het werk van de docent over meer weken te spreiden. De scholen kunnen samen met hun personeel afspraken maken over spreiding van de arbeidstijd over het jaar. Docenten doen hun werk bijvoorbeeld in 45 weken in plaats van 40. De omvang van de formele jaartaak staat daarbij niet ter discussie; deze komt overeen met wat in veel andere sectoren gebruikelijk is. De aanbevelingen van de Onderwijsraad sluiten aan bij het gevoerde arbeidsmarkt- en personeelsbeleid in de afgelopen jaren. De Raad adviseert taak- en functiedifferentiatie verder in te voeren en doet een dringend beroep op scholen om daadwerkelijk actief aan de slag te gaan met integraal personeelsbeleid. Ook wordt een teamontwikkelingsplan voorgesteld in combinatie met lerende teams. Deze teams kunnen de werkdruk van het management verminderen, de regelmogelijkheden van leraren vergroten, en het innovatief vermogen vergroten.

4.4 Management

In het onderwijs heeft het management een belangrijke taak in het motiveren en behouden van medewerkers. Het (dreigende) personeelstekort versterkt de noodzaak van een integraal personeelsbeleid. Door schaalvergroting, deregulering en onderwijsvernieuwing verandert de functie van het management in de school. Schoolleiders worden veel meer dan vroeger aangesproken op beleids- en management-vaardigheden.

Scholing is één van de instrumenten om de vaardigheid van het management te vergroten.
Van de directies in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie geeft 63 procent aan een deel van het schoolbudget te besteden aan scholing van het management, in het primair onderwijs bijna de helft (49 procent) en in het voortgezet onderwijs 35 procent[9]. Managementcursussen worden vooral gevolgd door

8 Onderwijsraad, Toerusten = uitrusten. Werk en werkende in het onderwijs, augustus 2002

9 Regioplan, Monitor decentrale schoolbudgetten 2001-2002, april 2002.

managers die overstappen naar een andere managementfunctie (72 procent) en door werknemers die doorstromen van een niet-management functie naar een managementfunctie (59 procent)[10]. Van de managers die niet van functie zijn gewisseld heeft slechts 15 procent een cursus gevolgd om hun management-vaardigheden te vergroten.

Zowel in het primair als voortgezet onderwijs wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een beroepsstandaard c.q. –profiel, zodat het professionaliseringsaanbod kan worden toegesneden op de behoeften. In het primair onderwijs wordt de beroepskwaliteit en deskundigheid van het management bewaakt en gestimuleerd door de Nederlandse Schoolleiders Academie (NSA). Bovendien wordt er geïnvesteerd in opleidingen voor schoolleiders en aspirant-schoolleiders[11]. In het voortgezet onderwijs krijgt de scholing van het management een impuls via het project Integrale Scholing in Schoolmanagement (ISIS)[12].

Ongeveer 40 procent van de personeelsleden in het onderwijs is niet tevreden over de kwaliteit van het management[13]. Zij zijn het minst tevreden over het algemeen beleid van de organisatie. Maar ook de wijze van leidinggeven en de kwaliteit van het personeelsbeleid worden negatief beoordeeld. Uitgedrukt in een rapportcijfer scoort het management in het onderwijs met 5,5 in vergelijking met de andere overheidssectoren boven het gemiddelde van 5,3. De onderwijsmanagers doen het dus iets beter dan hun collega's in andere overheidssectoren.
In het primair onderwijs zijn de werknemers in het algemeen meer tevreden over het management dan in andere onderwijssectoren. Toch geeft meer dan de helft van de mensen die het primair onderwijs zijn uitgestroomd aan dat onvrede met het management een rol speelde in de keuze voor vertrek (ook in het voortgezet onderwijs noemt meer dan 50 procent dit als vertrekreden)[14]. Personeel dat ontevreden is over het management is vaker ziek, vaker ontevreden over de baan die men heeft, en vaker ontevreden met de loopbaanontwikkeling die men doormaakt. Vervolgens gaan deze ontevreden personeelsleden vaker over tot het solliciteren naar een andere baan[15]. Een professioneel management kan de tevredenheid van het personeel en daarmee de binding met de organisatie verbeteren. De inzet van personeelsinstrumenten speelt hierbij een belangrijke rol.

4.5 Integraal personeelsbeleid

In de CAO Onderwijs 1999-2000 is afgesproken dat instellingen in het primair en voortgezet onderwijs per 1 augustus 2005 een integraal personeelsbeleid voeren[16]. Naar de voortgang van de invoering van integraal personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs is onderzoek gedaan[17]. Daaruit blijkt dat op het gebied van de voorwaarden voor integraal personeelsbeleid directeuren zich steeds meer toegerust achten voor integraal personeelsbeleid. De personeelsvertegenwoordigers in de medezeggenschapsraad blijken, vergeleken met de eerste meting in 2001, beter op de hoogte van integraal personeelsbeleid. Kijken we

10 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001

11 Het ministerie van OCenW subsidieert vijf hogescholen verspreid over het land, verenigd in het samenwerkingsverband SAMOS. Het gaat om de Hogeschool van Amsterdam, de Hogeschool Drenthe, de Fontys Hogescholen, de Christelijke Hogeschool Windesheim en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

12 Samenwerkingsovereenkomst tussen de Vereniging voor het Management in het Voortgezet Onderwijs, de Vereniging van Samenwerkende Werkgevers in het Onderwijs en het Ministerie van OCenW

13 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001

14 EIM, Uitstroom uit de onderwijssector, juli 2002

15 In veel gevallen kan ook een omgekeerde relatie worden verondersteld: ontevredenheid over de werksituatie, inclusief de hoge werkdruk (belangrijkste oorzaak van ziekteverzuim), kan aanleiding zijn voor ontevredenheid over het management.

16 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.

17 Monitor integraal personeelsbeleid in primair en voortgezet onderwijs 2001 en 2002, Research voor Beleid, 2001 en 2002

naar de aansluiting van het personeelsbeleid op de doelen van de school, de zogenaamde verticale integratie - de kern van integraal personeelsbeleid –, dan blijkt deze licht gestegen ten opzichte van de eerste meting.

Daarnaast maakt het onderzoek duidelijk dat:

- er vaker *competentieprofielen en persoonlijke ontwikkelingsplannen* worden opgesteld, met name in het primair onderwijs;
- de kwaliteit van de *functionerings- en beoordelingsgesprekken* licht gestegen is, evenals het aantal scholen met een vaste procedure voor het voeren van deze gesprekken;
- *beloningsdifferentiatie* vooral in het voortgezet onderwijs vaker wordt ingezet (volgens de directeuren): van 24 procent vorig jaar naar 37 procent dit jaar;
- de kwaliteit van de begeleiding van nieuwe medewerkers volgens de respondenten niet veel veranderd is in vergelijking met vorig jaar.

Kortom, er is een positieve ontwikkeling te zien in de invoering van integraal personeelsbeleid in het primair en voortgezet onderwijs. Op een aantal belangrijke punten, zoals de toerusting van het management, de verticale integratie en het werken met persoonlijke ontwikkelingsplannen, is een verbetering te zien vergeleken met de vorige meting.

Uit de meting in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie[18] blijkt niet dat bepaalde soorten instellingen op een sterke voorsprong of achterstand staan als het om integraal personeelsbeleid gaat. Wel is op een klein aantal aspecten vooruitgang te zien naarmate men langer bezig is met integraal personeelsbeleid, namelijk bij het opstellen van competentieprofielen en persoonlijke ontwikkelingsplannen. Bovendien neemt de betrokkenheid van de medezeggenschapsraad licht toe. Op allerlei instellingen, grote en kleine, kan integraal personeelsbeleid met succes worden ontwikkeld. Het maakt daarbij niet uit of ze pas begonnen zijn met integraal personeelsbeleid of dat ze al een tijdje bezig zijn.

In een ander onderzoek is het onderwijspersoneel zelf gevraagd of bepaalde personeelsinstrumenten aanwezig zijn in de school/instelling en of ze er zelf mee te maken hebben gehad (zie figuur 4.2). Als we de inzet van personeelsinstrumenten in het onderwijs vergelijken met de overige sectoren van de overheid, dan blijkt dat in de overige sectoren met name zaken als een persoonlijk ontwikkelingsplan, opleidingsplan en loopbaanplan vaker worden ingezet.

4.6 Loopbaanmogelijkheden

Een belangrijke mogelijkheid om personeel blijvend te motiveren en te behouden voor de organisatie, is het bieden van voldoende loopbaanmogelijkheden. Het personeel in het onderwijs is minder tevreden over de promotiekansen dan de overige werkenden in Nederland[19]. In het hoger onderwijs (25 procent van de docenten) zijn ze wel meer tevreden dan in het basis- en voortgezet onderwijs (respectievelijk 11 procent en 7 procent).

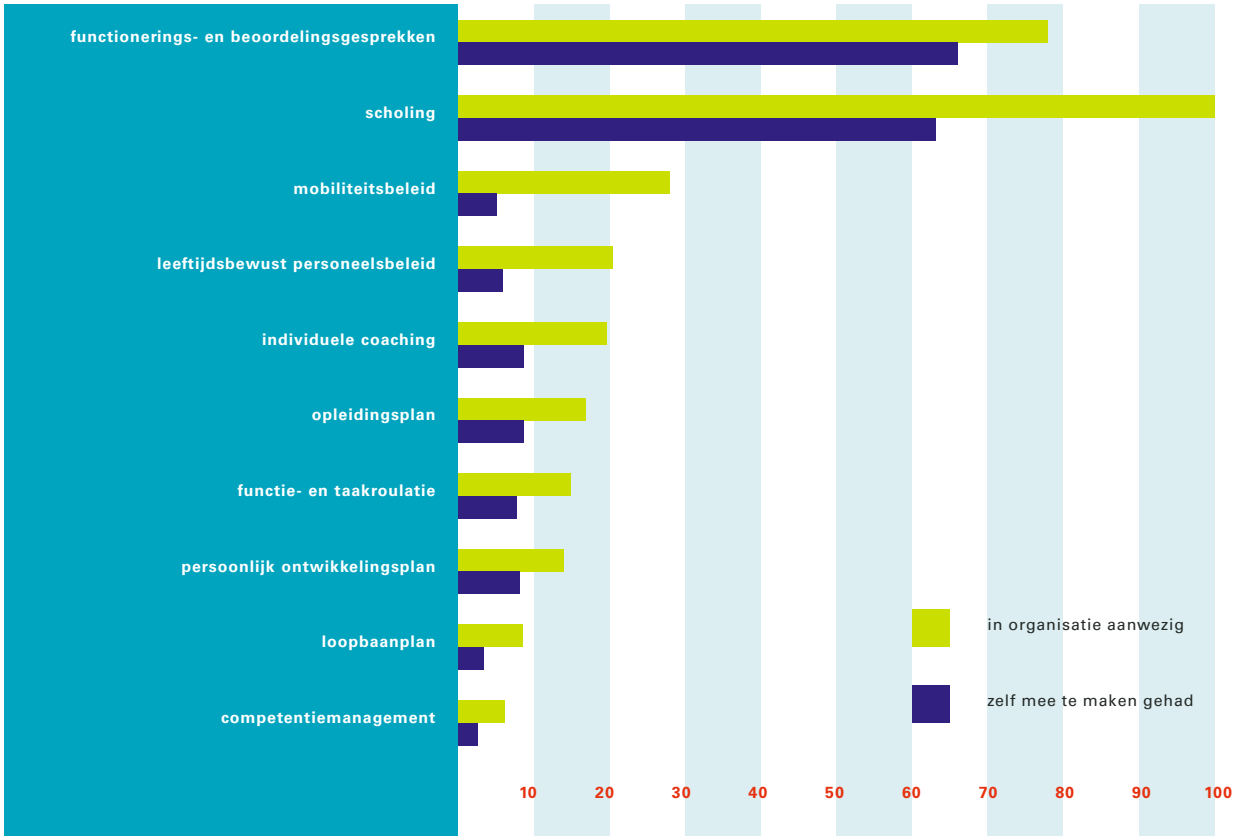
Deze onvrede met de promotiekansen komt voort uit de beperkte differentiatie in functies die het onderwijs kenmerkt. Werkenden in het onderwijs hebben altijd weinig mogelijkheden gehad om door te stromen naar een andere, hogere functie. Vandaar ook de welbekende uitspraak ‘eens een leraar, altijd een leraar’. In het

18 Monitor integraal personeelsbeleid in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, Research voor Beleid, 2001. De bedoeling is dat ook voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in de toekomst vaker een monitor integraal personeelsbeleid uitgevoerd wordt. Meer nieuws over integraal personeelsbeleid in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (waaronder de HRM-scan en een aantal casestudies) is te vinden op de website van de BVE-raad: www.ipb.bveraad.nl.

19 CBS, INDEX, januari 2002

Figuur 4.2

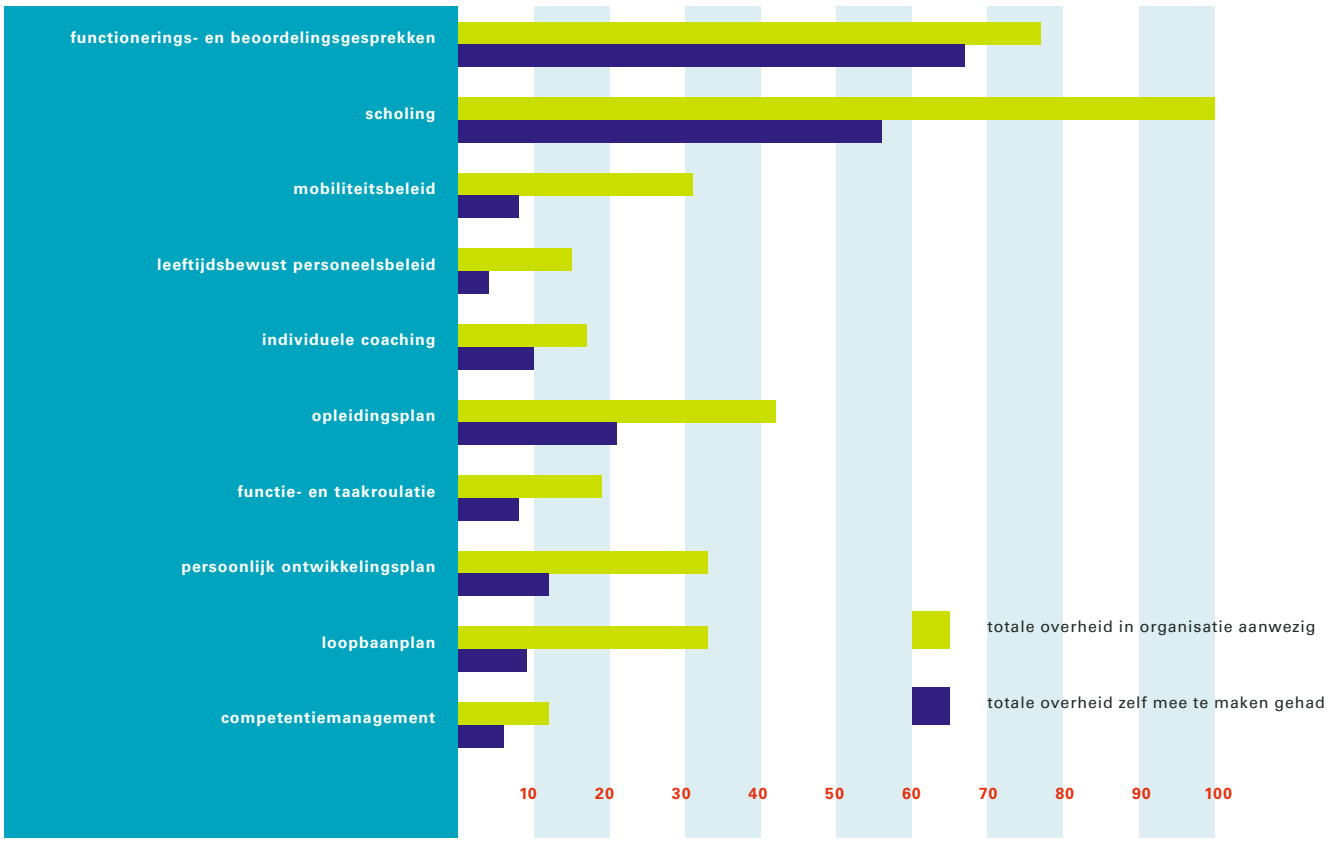
Aanwezigheid en gebruik van personeelsinstrumenten in het onderwijs (in procenten)



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001

Figuur 4.3

Aanwezigheid en gebruik van personeelsinstrumenten bij de overheid (in procenten)



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001

onderwijs wordt relatief weinig van functie veranderd. In 2000 bijvoorbeeld zijn er in het onderwijs minder medewerkers van functie veranderd (6 procent) dan in de overige sectoren van de overheid (14 procent)[20]. Werknemers in het onderwijs veranderen voornamelijk van functie vanwege de werkinhoud. Zowel de werkzaamheden in het huidige werk als de werkzaamheden die men op termijn kan doen zijn belangrijke redenen om van functie te wisselen. Daarnaast speelt de mate van zelfstandigheid een belangrijke rol. Als medewerkers in het onderwijs van functie veranderen, is er meestal sprake van een horizontale doorstroom. Van de relatief kleine groep medewerkers die in 2000 van functie zijn veranderd is ongeveer een kwart doorgestroomd naar een managementfunctie.

Maar er is een omslag gaande, die de loopbaanmogelijkheden in het onderwijs vergroot. Er komen steeds meer verschillende functies en functieniveaus. In het primair onderwijs bijvoorbeeld is het functiebouwwerk inmiddels uitgebreid met de senior leraar, de leraarondersteuner, en diverse onderwijsondersteunende functies (zie hoofdstuk 2). Bovendien hebben de scholen met de verhoging van het schoolbudget meer ruimte gekregen om mensen te laten doorstromen naar en aan te stellen op deze verschillende functies. Meer over functiedifferentiatie staat in hoofdstuk 5.

4.7 Professionalisering van het onderwijspersoneel

Onderwijs van goede kwaliteit staat of valt met goed onderwijspersoneel. Personeel dat bekwaam is om onder meer het veelomvattende beroep van leraar professioneel uit te oefenen. In november 2001 is het wetsvoorstel Wet op de beroepen in het onderwijs bij de Tweede Kamer der Staten Generaal ingediend (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 088). In dat wetsvoorstel is de basis gelegd voor het vaststellen van bekwaamheidseisen voor leraren in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Tevens wordt een basis gelegd voor bekwaamheidseisen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden en onderwijskundig leidinggevende werkzaamheden. Daarmee wordt richting gegeven aan waarborging en verbetering van de kwaliteit van onderwijspersoneel. Dat gebeurt op een manier die ruimte geeft voor en aansluit bij de professionele ontwikkeling van scholen. Bekwaamheidseisen worden immers zo geformuleerd dat er ruimte is voor scholen en opleidingsinstellingen om langs verschillende wegen op te leiden voor een onderwijsberoep en een efficiënte en kwalitatief verantwoorde in- en doorstroom van personeel mogelijk te maken.
Het wetsvoorstel draagt daarmee in belangrijke mate bij aan het tot stand komen van een open onderwijsarbeidsmarkt.

Het Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren (SBL)[21] heeft een centrale rol bij het opstellen van de in het wetsvoorstel bedoelde bekwaamheidseisen door werkgroepen van beroepsbeoefenaren en bij het verwerven van draagvlak voor die bekwaamheidseisen. De bekwaamheidseisen bevorderen de beroepskwaliteit en de professionele ontwikkeling van het onderwijspersoneel. Zij geven richting aan initiële opleiding en aan deskundigheidsbevordering van zittend personeel.

Deskundigheidsbevordering is een belangrijk instrument voor de bevordering van de kwaliteit van het personeel en daarmee de kwaliteit van het onderwijs. Werknemers in het onderwijs doen meer aan scholing[22] dan werknemers bij de overheid en in de marktsector[23]. In het jaar 2000 heeft bijna tweederde van

20 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001

21 Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren (SBL) is een samenbundeling van krachten tussen: algemene onderwijsbond, onderwijsbond CNV, onderwijsbonden CMHF/MHP en het platform vakinhoudelijke verenigingen voortgezet onderwijs

22 Onder deskundigheidsbevordering wordt meer verstaan dan het volgen van een opleiding of cursus. Ook het bezoeken van een congres, coaching en intervisie kunnen de deskundigheid van werknemers bevorderen.

23 Volgens de CBS-enquête Bedrijfsopleidingen bedroeg het aandeel werknemers dat in 1999 een interne of externe opleiding heeft gevolgd 41 procent.

het onderwijspersoneel een cursus of opleiding gevolgd[24]. Van het overige overheidspersoneel is dit gemiddeld genomen ruim de helft.
Scholing van leraren staat hoog op het prioriteitenlijstje van het management. Leraren in het primair onderwijs volgen meer scholing dan leraren in de overige onderwijssectoren; driekwart van het personeel heeft in 2000 een opleiding of cursus gevolgd. Van het personeel in het hoger onderwijs volgt minder dan de helft een opleiding of cursus. De gevolgde opleidingen en cursussen hebben bijna allemaal een relatie met het huidige werk. Slechts een klein deel van de scholing is exclusief gericht op mogelijk toekomstig werk. De scholing is vooral gericht op de ontwikkeling van vakinhoudelijke kennis (68 procent) en op het vergroten van algemene vaardigheden (47 procent).

4.8 Begeleiding van beginnende leraren: een goed begin is heel wat werk

Van de nieuwe leraren die instromen in het basisonderwijs heeft circa tien procent na één jaar het onderwijs weer verlaten[25]. De belangrijkste vertrekredenen van deze groep jonge, beginnende leraren zijn de zwaarte van het werk en de slechte begeleiding. Beginnende leraren hebben opvang en ondersteuning nodig om te kunnen groeien naar een volledig inzetbare en vakbekwame leraar[26]. De werkdruk als gevolg van het lerarentekort kan de begeleiding van nieuwe collega's bemoeilijken. Daar staat tegenover dat de opvang en ondersteuning van beginnende leraren, juist in het licht van de schaarste op de arbeidsmarkt, veel aandacht verdient van het management in de scholen.

Bovendien hebben het primair en het voortgezet onderwijs sinds kort te maken met een nieuwe groep leraren die zeker behoefte heeft aan begeleiding: de zij-instromers. Scholen ervaren de begeleiding van zij-instromers over het algemeen intensiever dan de begeleiding van andere nieuwe leerkrachten[27]. Een voordeel is wel dat zij-instromers vaak sneller leren en zelfstandiger zijn. Bij de begeleidende collega's bestaat soms behoefte aan coaching of scholing in het begeleiden van zij-instromers.

Met de verhoging van het schoolbudget per 1 augustus 2001 hebben de scholen onder andere meer ruimte gekregen voor de begeleiding van zij-instromers, lio's en andere nieuwe medewerkers. In tabel 4.1 is te zien hoeveel scholen/instellingen hebben aangegeven een deel van hun budget te besteden aan de begeleiding van nieuwe medewerkers.

Hoewel basisscholen meer aandacht besteden aan het opvangen en ondersteunen van beginnende leraren dan in 1993, kan er nog wel het een en ander verbeterd worden[28].

- Op veel scholen ontbreekt een schriftelijk plan voor de opvang van beginnende en/of herintredende leraren.
- Op enkele onderdelen sluiten de opvang en de ondersteuning nog niet voldoende aan op de (start)bekwaamheden van beginnende en herintredende leraren.

Om de begeleiding van nieuw onderwijspersoneel te verbeteren is een praktijkgids ontwikkeld[29]. De Praktijkgids voor de instroom van nieuw onderwijspersoneel in het primair onderwijs bevat onder meer een handleiding, praktijkvoorbeelden, checklists, achtergrondinformatie, tests en instrumenten. Alle pabo-studenten die in 2002 afstuderen, ontvangen (gratis) deze praktijkgids. Tevens is een Praktijksite geopend

24 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeelsenquête, 2001.

25 IPTO

26 Inspectierapport, Beginnende en herintredende leraren, februari 2002

27 Research voor Beleid, Zij-instroom in het beroep, januari 2002

28 Inspectierapport, Beginnende en herintredende leraren, februari 2002

29 Het ministerie van OCenW heeft de AVS opdracht gegeven om, in samenwerking met het IVA en de werkgeversorganisaties in het onderwijs (VSWO) deze praktijkgids te ontwikkelen.

voor nieuwe medewerkers en voor personen die betrokken zijn bij de begeleiding van nieuwe medewerkers (coach, leidinggevende)[30].

Tabel 4.1

Concrete besteding van het schoolbudget aan begeleiding in het schooljaar 2001-2002 (percentage van scholen/instellingen)

	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
Begeleiding zij-instromers en lio's	16	26	33
Begeleiding andere nieuwe medewerkers	9	26	37

Bron: Regioplan, Monitor decentrale budgetten 2001-2002, april 2002

30 Deze Praktijksite is te vinden via kennisnet op nieuwonderwijspersoneel.kennisnet.nl.

Effectiviteit van beleid

5.1 Inleiding

Door de grote inspanningen van het onderwijsveld en diverse beleidsmaatregelen zijn de verwachte vacatureproblemen in het onderwijs in de periode 1998-2002 beperkt gebleven. Dat neemt niet weg dat vooral scholen in de Randstad op dit moment maar moeilijk personeel kunnen vinden. Naar verwachting worden de problemen in de personeelsvoorziening alleen maar groter (zie hoofdstuk 6). Alle partijen zullen zich samen moeten inspannen om de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs ook in de toekomst te kunnen waarborgen. Om de vacatures vervuld te krijgen, zullen scholen zich – naast de afgestudeerden van de lerarenopleidingen - ook op andere doelgroepen moeten richten. Diverse beleidsmaatregelen zijn al genomen om het aanbod van onderwijspersoneel te verruimen. Er komt een steeds grotere diversiteit aan personeel in de school: afgestudeerden van de reguliere lerarenopleiding, herintreders, leraren-in-opleiding, zij-instromers en onderwijsondersteunend personeel. Problemen in de personeelsvoorziening beperken zich in het primair onderwijs niet langer tot de functie van leraar. Zo is het ook steeds moeilijker om kandidaten te vinden voor de functie van schoolleider. Het is daarom tijd voor nieuwe wegen naar het management. Om het onderwijs aantrekkelijker te maken en onderwijsvernieuwingen te kunnen realiseren, is een andere inrichting van de arbeidsorganisatie noodzakelijk. Een manier om het onderwijs anders te organiseren is functiedifferentiatie in combinatie met het werken in teams. Met verschillende projecten wordt deze ontwikkeling ondersteund.

5.2 Arbeidsmarktbalans 1998-2002

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de arbeidsmarktbalans in het primair en voortgezet onderwijs 1998 – 2002. Volgens de prognoses waren voor deze periode ongeveer 32.500 leraren nodig (voltijdbanen). De instroom vanuit de lerarenopleiding richting onderwijs[1] bedroeg ongeveer 13.000 voltijdbanen. Het arbeidsmarkteffect van verbetering van de beloningspositie van het onderwijspersoneel is in kaart gebracht aan de hand van CPB-berekeningen[2]. Ook zijn de resultaten van een aantal concrete maatregelen, zoals functiedifferentiatie, zij-instroom, ADV-verzilvering en het stimuleren van herintreden, gekwantificeerd.

Tabel 5.1

Arbeidsmarktbalans 1998 – 2002 primair en voortgezet onderwijs (in voltijdbanen)

Benodigd onderwijspersoneel	32.500		
Instroom vanuit de lerarenopleidingen		13.000	
Openen onderwijsarbeidsmarkt:		12.300	
Waaronder Zij-instroom			400
Salarismaatregelen waaronder Van Rijn			3.000
Functiedifferentiatie			2.000
Imagocampagne, arbeidsmarktknelpuntenbudget en arbeidsduurverlenging			6.100
Herintredersmaatregel primair onderwijs (CCO)		3.850	
ADV-verzilvering		1.000	
Totaal vervulde structurele banen		30.150	
Openstaande vacatures[3]	2.350		

1 rekening houdend met deeltijdfactor en het feit dat niet alle afgestudeerden (direct) in het onderwijs gaan werken

2 CPB, 2000, werkdocument 129: leraren, tekorten en salarissen: een empirisch onderzoek van het voortgezet onderwijs

3 Regioplan, onvervulde uren in de sectoren PO, VO en BVE, resultaten van een belronde bij de start van het schooljaar 2001/2002

5.3 Aanboren andere segmenten van de arbeidsmarkt

Om het aanbod van onderwijspersoneel te verruimen zijn reeds diverse maatregelen genomen. In eerste instantie waren de maatregelen gericht op de bevoegde leraren, zoals de stille reserve[4] en leraren-in-opleiding. Vervolgens is de onderwijsarbeidsmarkt toegankelijk gemaakt voor doelgroepen zonder onderwijsbevoegdheid. Verder kan onderwijsondersteunend personeel worden "opgeschoold" naar de functie van leraar. En om de lerarenopleiding aantrekkelijker te maken en de instroom van studenten te vergroten, worden de opleidingsinstituten gestimuleerd tot een meer vraaggestuurde aanpak.

Herintreders/stille reserve

De campagne gericht op de 'stille reserve' heeft inmiddels (sinds 1998) geresulteerd in ruim 5400 plaatsingen in het primair onderwijs door het Career Center Onderwijs (CCO).

Leraren-in-opleiding

De leraar in opleiding (lio) is een vierdejaarsstudent die op basis van een leer-arbeidsovereenkomst is aangesteld bij een school. Lio's kunnen een deel van de taak van de leraren overnemen en op deze wijze eventuele problemen in de personeelsvoorziening verlichten. In zowel het primair als het voortgezet onderwijs doen besturen veel moeite om lio's aan te trekken en te behouden[5]. Besturen proberen goede contacten te onderhouden met lerarenopleidingen. Een deel van de lio's blijft na het afstuderen op de school werken; in maart 2002 waren er ongeveer 1200 lio's (in voltijdbanen)[6]. Dit waren er in maart 2001 nog bijna 500. Het inzetten van lio's levert dus een steeds effectievere bijdrage aan de bestrijding van het lerarentekort.

Zij-instromers

Sinds 2000 is het mogelijk om leraar te worden in het primair en voortgezet onderwijs via een andere route dan via de reguliere lerarenopleiding. De Interimwet Zij-instroom maakt het mogelijk dat mensen met een afgeronde hbo-/wo-opleiding kunnen kiezen voor een carrière in het onderwijs. Zodra hun geschiktheid is aangetoond in een assessment, kunnen zij direct voor de klas. Na twee jaar werken in combinatie met een op maat gesneden lerarenopleiding, kunnen zij hun onderwijsbevoegdheid halen.
Er is veel belangstelling voor dit traject. Na een moeizame start is het traject nu een regulier wervingskanaal geworden. Inmiddels hebben de bemiddelingsbureaus (Career Center Onderwijs, de Onderwijs BV, Word Leraar) ongeveer 1000 zij-instromers geplaatst[7]. Er zijn in totaal 1.167 geschiktheidsverklaringen[8] afgegeven voor het primair en voortgezet onderwijs.
De vacatureproblematiek is vooral groot in de Randstad. In deze regio schrijven ook veel mensen zich in voor de zij-instroom. De kans dat ze vervolgens geplaatst worden als leraar is vrij hoog. Maar ook gebieden waar het vervullen van vacatures tot minder problemen leidt, zoals het oosten en noorden van het land, kennen vrij veel inschrijvingen voor zij-instroomtrajecten. De kans om geplaatst te worden ligt hier – vanwege een geringere vacatureproblematiek - echter lager.

De organisaties die zij-instromers bemiddelen voor het voortgezet onderwijs, constateren een toename van het aantal onbevoegden (met ontheffing van de Inspectie op basis van artikel 33.3) dat na aanstelling op een school alsnog wordt aangemeld voor een zij-instroomtraject. Als scholen een vacature hebben is deze sneller ingevuld met het aanstellen van een onbevoegde (via artikel 33.3). De procedure (inclusief het afnemen van

4 Mensen met een onderwijsbevoegdheid die niet (meer) in het onderwijs werken.

5 Regioplan, Belronde besturen primair onderwijs en voortgezet onderwijs zomer 2002, intern rapport

6 CASO

7 Sectorbestuur onderwijsarbeidsmarkt, gegevens 2e kwartaal 2002. Kanttekening: bij de tellingen van de bemiddelaars zijn kandidaten meegeteld die door de bemiddelaar zijn voorgedragen aan een school voor zij-instroom maar die vervolgens direct door de school (voortgezet onderwijs) als 'onbevoegde' (met ontheffing van de Inspectie op basis van artikel 33.3) in dienst zijn genomen.

8 Inspectie van het onderwijs, stand 31 augustus 2002

een assessment) voor het aannemen van een zij-instromer, neemt meer tijd in beslag. Scholen beseffen blijkbaar dat het voor de kwaliteit van het onderwijs van belang is om de aangestelde onbevoegden alsnog via een assessmentprocedure een lerarenopleiding te laten volgen.

Onderwijsondersteunend personeel

De toenemende aandacht voor de verschillen tussen leerlingen, zowel cognitief als qua werkhouding en werktempo vraagt om onderwijs op maat. De inzet van onderwijsondersteunend personeel kan hieraan een bijdrage leveren. Met meer handen in de klas kunnen leraren zich concentreren op hun kerntaken. Ondersteunend personeel neemt andere taken van hen over. Op die manier kan de werkdruk afnemen. Door de inzet van een gedifferentieerd personeelsbestand kunnen ook mogelijke arbeidsknelpunten worden ondervangen. Zo kunnen voor de functie van onderwijsassistent mensen met een mbo-niveau worden ingezet. Scholen hoeven dus niet meer uitsluitend een beroep te doen op de arbeidsmarkt voor hoger opgeleiden. Een belangrijk arbeidsmarktsegment wordt op deze wijze voor het onderwijs ontsloten.

Inmiddels zijn er in het primair onderwijs diverse maatregelen genomen die het voor scholen aantrekkelijker maken om onderwijsondersteunend personeel aan te stellen of te benoemen:

- per 1 augustus 2001 is het fre-gebruik voor de functies van onderwijsondersteunend personeel verlaagd;
- de (laatste) toekenning van extra middelen in het kader van de groepsgrootteverkleining per 1 augustus 2002 in het basisonderwijs maakt het financieel gemakkelijker om in de onderbouw onderwijsondersteunend personeel aan te stellen of te benoemen;
- de subsidieregeling “Onderwijsassistenten primair onderwijs 2002” stimuleerde de aanstelling of benoeming van onderwijsassistenten door de salariskosten en werkgeverslasten in de periode van 1 januari 2002 tot en met 31 juli 2002 van nieuw aangesteld of benoemde onderwijsassistenten te vergoeden;
- om de verzwaring en verdichting van de problematiek in het speciaal onderwijs op te vangen en de werkdruk van de leraren te verlagen, is extra formatie toegekend voor klassenassistenten aan de onderwijssoorten zeer moeilijk opvoedbare kinderen (zmok) en langdurig zieke kinderen (lz) anders dan met een lichamelijke handicap;
- de “Tijdelijke subsidieregeling onderwijsondersteunend personeel 2002” geeft scholen meer mogelijkheden voor de ontwikkeling van hun onderwijsondersteunend personeel.

Het aantal onderwijsassistenten in het primair onderwijs is de laatste jaren fors gestegen: van 750 personen in 1998 naar ruim 3200 in maart 2002 (zie figuur 5.1).

Gesubsidieerde banen

In deze kabinetsperiode wordt een activerend arbeidsmarktbeleid bij uitstek een zaak van de gemeenten. Zij krijgen de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen. In 2004 worden de verschillende reïntegratiebudgetten samengevoegd tot één vrij besteedbaar budget, dat gemeenten naar eigen inzicht kunnen inzetten[9]. Tegelijkertijd worden de middelen voor arbeidsmarktbeleid beperkt. Ook het aantal

Vakmensen als (deeltijd)leraar in het vmbo

In 2002 hebben in Rotterdam de eerste deelnemers aan het project “Zij-instroom vakmensen als (deeltijd)leraar in het vmbo” hun getuigschrift ontvangen. Doel van dit project* is vakmensen uit het bedrijfsleven op te leiden tot (deeltijd)vakleraar in het vmbo (in de daartoe in de Interimwet zij-instroom aangewezen richtingen: bouwtechniek, electrotechniek, metaaltechniek, installatietechniek, consumptieve techniek en voertuigentechniek). Met dit project wordt een nieuwe doelgroep geïnteresseerd en opgeleid voor het vmbo-onderwijs. Bovendien wordt hiermee de praktijk in de school gehaald, waardoor de aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven verbetert. Eind 2001 is ook in de regio Twente/Overijssel een groep vakmensen aan het opleidingstraject begonnen. Momenteel wordt gewerkt aan het opzetten van een structureel opleidingstraject dat in geheel Nederland wordt aangeboden.

*In dit project werkt het ministerie van OCenW samen met FNV Bondgenoten en de opleidingsfondsen van de betrokken branches.

gesubsidieerde arbeidsplaatsen zal kleiner worden. Het afgelopen jaar waren in het onderwijs ruim 9.000 werknemers werkzaam in gesubsidieerde banen. Deze werknemers helpen de veiligheid en het leefklimaat in en rond de scholen te verbeteren en de werkdruk van het overige onderwijspersoneel te verlichten. In overleg met de gemeenten wordt geprobeerd om de taken in de school die uitgevoerd worden door deze groep werknemers (vanaf 2004 gefinancierd door de gemeente) op peil te houden. Daarbij wordt gestreefd naar een maximale doorstroom naar andere functies in het onderwijs.

Campagne 'Je groeit in het onderwijs'

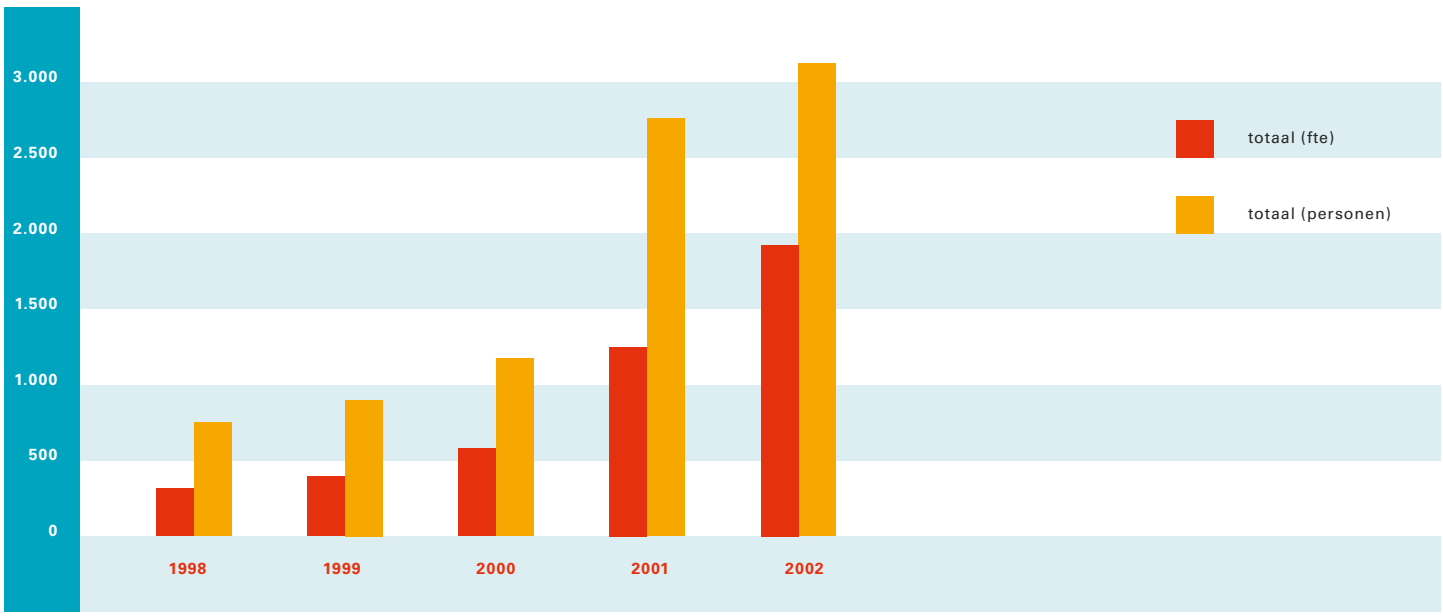
In navolging op eerdere campagnes startte in september 2001 de imagocampagne 'Je groeit in het onderwijs'. Deze campagne richt zich niet alleen op het algemene publiek maar ook op bepaalde doelgroepen, zoals bijvoorbeeld de zij-instromers. Het primaire doel van de campagne is het imago van het leraarschap verbeteren. Daarnaast moet de campagne ook de voedingsbodem leggen voor de werving van leraren en fungeren als paraplucampagne voor alle communicatieactiviteiten over het lerarenbeleid. Om scholen te ondersteunen bij hun wervingsactiviteiten wordt een 'toolkit' gemaakt. Verder wordt er een landelijk informatiepunt ingericht waar belangstellenden terecht kunnen met vragen. De effecten van de campagne zijn tot dusver positief. De website www.leraar.nl wordt goed bezocht en zowel scholen als potentiële leraren tonen grote belangstelling voor de informatiebrochures[10].

5.4 Opleiden in de school

Opleidingsbeleid zal een belangrijker element van het personeelsbeleid worden. De lerarenopleiding is niet langer de enige bron van nieuw personeel. Ook zij-instromers en onderwijsondersteunend personeel kan aan de slag in het onderwijs. Daarnaast zijn scholen en opleidingen zich er steeds meer van bewust dat de opleiding en ontwikkeling van leraren en ander onderwijspersoneel niet stopt als zij hun diploma hebben gehaald. Als scholen zelf (een deel van) de opleiding van hun personeel ter hand nemen, wordt een deel van de

Figuur 5.1

De ontwikkeling in het aantal onderwijsassistenten



Bron: CASO, peildatum maart

9 Strategisch Akkoord voor kabinet CDA, LPF en VVD, Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken, 3 juli 2002

10 Verkrijgbaar via Postbus 51

opleidingsfunctie verlegd naar de school. Dat stelt eisen aan de school: de school zal begeleiding en een goede leeromgeving moeten bieden aan haar werknemers. De school kan hierbij ondersteuning vragen aan educatieve instellingen. Door samenwerking tussen de (leraren)opleiding en de school kan bovendien een opleiding ontwikkeld worden, die onderwijspersoneel oplevert met bekwaamheden die sterker overeenkomen met de praktijksituatie in de school.

De projecten 'Opleiden in de school' ondersteunen deze ontwikkeling in het primair onderwijs en hebben tot doel:

- een visie ontwikkelen op opleiden in de school als onderdeel van integraal personeelsbeleid;
- het vormgeven van de opleidingsfunctie binnen de school;
- zicht krijgen op verschillende varianten van werkplekleren, waarbij duidelijk wordt wat men het beste op school kan leren en wat in de opleiding;
- versterking van de relatie tussen scholen en (leraren)opleidingen.

In de notitie 'De school centraal'[11] wordt gestreefd naar een verdere versterking van de school in de educatieve infrastructuur. In de toekomst vormen scholen voor primair en voortgezet onderwijs en instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie de kern van de educatieve infrastructuur. Dat brengt scholen in de positie om een professionele vragende partij te zijn op de markt voor onderwijsondersteuning en professionalisering van onderwijspersoneel. De centrale positie van de school is een noodzakelijke voorwaarde voor zowel de kwaliteit van de dienstverlening als voor een goede positie op de arbeidsmarkt. Scholen nemen een sterkere positie op de arbeidsmarkt in, als ze een integraal en actief personeels- en opleidingsbeleid voeren.

5.5 Nieuwe wegen naar het management

De krapte op de arbeidsmarkt beperkt zich in het primair onderwijs niet meer alleen tot de functie van leerkracht, maar breidt zich uit naar de functie van schoolleider. De verwachting is dat de vraag naar schoolleiders de komende jaren sterk zal oplopen (zie hoofdstuk 6).

Directeur met relevante werkervaring

Tot nu toe kan iemand met relevante managementervaring maar zonder onderwijsbevoegdheid, niet worden aangesteld als directeur of adjunct-directeur in het primair onderwijs. Vanwege het tekort aan schoolleiders kunnen schoolbesturen nu reeds anticiperen op de inwerkingtreding van de Wet op de beroepen in het onderwijs[12]. In dit wetsvoorstel wordt het voor het bevoegd gezag in het primair onderwijs mogelijk om een (adjunct-)directeur zonder onderwijsbevoegdheid te benoemen. De (adjunct-)directeur die geen onderwijsbevoegdheid heeft mag uiteraard geen lessen geven. Voor een goede uitoefening van de functie kan scholing en begeleiding van deze managers nodig zijn.

Duobanen voor schoolleiders in het primair onderwijs

Hoewel in het primair onderwijs bijna 70 procent van de leerkrachten vrouw is, geldt dat maar voor ongeveer 16 procent van de directeuren in die sector. De belangstelling bij de vrouwelijke leerkrachten om door te stromen naar een functie van schoolleider is gering. Met een grotere doorstroom van vrouwelijke leerkrachten naar de functie van directeur zou het tekort aan schoolleiders in het primair onderwijs aanzienlijk kunnen worden teruggedrongen. Het in voltijd moeten vervullen van een directeursfunctie vormt voor veel vrouwen een belemmering. Het opsplitsen van de fulltime directeursfunctie in twee deeltijdbanen is een mogelijke oplossing.

11 Ministerie van OCenW, De school centraal, verdere versterking van de school in de educatieve infrastructuur, maart 2002

12 Ministerie van OCenW, brief aan de Tweede Kamer, 30 mei 2002

In het project duobanen wordt nagegaan of het samen vervullen van een directeursfunctie in een duobaan hiervoor een werkbaar en aantrekkelijk alternatief is[13]. De doelstelling is om minimaal 25 duobanen in managementfuncties in het primair onderwijs te creëren en expertise te ontwikkelen die door andere scholen kan worden gebruikt. De deelnemende scholen krijgen ondersteuning bij de werving en selectie en bij de invoering van het duo-concept. Voor de duo-directeuren zelf is er in het eerste jaar van hun aanstelling een traject van coaching en intervisie. De tot nu toe gehouden informatiebijeenkomsten hebben geresulteerd in veertien aanvragen van geïnteresseerde besturen. Inmiddels is het eerste duo aangesteld als directeur[14].

Kweekvijver schoolleiders

Aan de vijf samenwerkende hogescholen[15] met opleidingen voor schoolleiders in het primair onderwijs wordt sinds het schooljaar 2001 - 2002 subsidie verleend voor het opleiden van talentvolle leraren tot schoolleider in het primair onderwijs. De subsidie is bedoeld voor de opleiding van 200 aspirant-schoolleiders per jaar.

5.6 Het werk anders organiseren

Eén van de manieren om een aantrekkelijk werkgever te worden is de organisatie anders in te richten. Het lerarentekort zet scholen aan het denken over de inrichting van het arbeidsproces. Daarnaast werken ook andere ontwikkelingen hieraan mee. Vernieuwingen zoals het studiehuis en de basisvorming maken het noodzakelijk dat scholen het onderwijsproces en het daarmee samenhangende arbeidsproces anders inrichten. Om het werk anders te organiseren kunnen ze een variatie aan functies introduceren en meer in teams gaan werken.

Functiedifferentiatie

Om scholen in het primair onderwijs te ondersteunen bij de invoering van functiedifferentiatie zijn in 2002 twee brochures uitgebracht, met daarin functiebeschrijvingen van onderwijsondersteunende functies, lerarenondersteuner en senior leraar[16]. Schoolleiders kunnen dit brede scala aan functies inzetten op een manier die past bij de ontwikkeling van de eigen school. In het voortgezet onderwijs zijn de werkgevers- en werknemersorganisaties in overleg over het opnemen van verschillende, nieuwe functies in de functiestructuur, zoals de theorie- en praktijkinstructeur, de onderwijsassistent techniek en de docentassistent.

Scholen in het primair en voortgezet onderwijs passen functiedifferentiatie nog maar op beperkte schaal toe als het gaat om een andere organisatie van hun onderwijs. De ervaring leert dat functiedifferentiatie in scholen geen vanzelfsprekende zaak is. Daarom zijn een aantal projecten opgezet met het doel functiedifferentiatie te bevorderen, gekoppeld aan vernieuwing van de onderwijsorganisatie en het personeelsbeleid.
Voor het project (Team)Onderwijs op Maat zijn veertien basisscholen van een zeer verschillende achtergrond en onderwijscultuur aangetrokken. Elke school heeft, met ondersteuning van de Schoolbegeleidingsdienst (SBD) Midden-Holland en Rijnstreek, een projectplan opgesteld. De scholen hebben zich in het schooljaar 2001-2002 voorbereid[17]. Het IVA Tilburg heeft de opdracht gekregen het ontwikkelingsproces in de deelnemende scholen te volgen. Het uiteindelijke rapport moet informatie opleveren voor andere scholen. In het voortgezet onderwijs is een vergelijkbaar project (Lesgeven Anders Organiseren) opgezet met 11 pilotscholen. Een deel van de scholen is er helemaal klaar voor en kan aan het begin van het schooljaar 2002-

13 Gele katern, nummer 13, 29 mei 2002, PO/PJ-2002/17264.

14 Meer informatie over het project duobanen is te vinden via http://www.duojob.nl/

15 Verenigd in het samenwerkingsverband SAMOS zijn: de Hogeschool van Amsterdam, de Hogeschool Drenthe, de Fontys Hogescholen, de Christelijke Hogeschool Windesheim en de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

16 titels: "Functiedifferentiatie binnen het primair proces: kiezen uit kansen" en "Meer handen in de school".

17 Meer informatie staat op de website teamonderwijs.kennisnet.nl

2003 starten; de anderen zullen geleidelijk volgen. In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie bestaat al langer een meer gedifferentieerde functiestructuur. In deze sector wordt daarom de stand van zaken onderzocht. Vraag is hoe de personeelsformatie naar functie er hier uit ziet, gekoppeld aan de inrichting van het onderwijs. In samenwerking met de BVE Raad worden instellingen ondersteund die een stap verder willen zetten met functiedifferentiatie. Ook hier gaat het uiteindelijk om het genereren van good practices die aan alle instellingen ten goede moeten komen.

De inzet van het schoolbudget voor functiedifferentiatie

De schoolbudgetten voor het primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zijn met ingang van 1 augustus 2001 verhoogd (zie hoofdstuk 2). Uit onderstaande tabel blijkt dat de scholen het schoolbudget voor een deel hebben besteed aan de inzet van extra onderwijsondersteunend personeel en functiedifferentiatie[18].

5.7 De plusleraar als vaste vervanger

Het project plusleraar in het basisonderwijs onderzoekt of het anders organiseren van de vervanging tot minder werkdruk leidt (en daarmee tot minder ziekteverzuim). Binnen het personeelsbestand wordt degene die het meest geschikt is voor het vervangingswerk aangesteld als vaste vervanger voor de school: de plusleraar. Een herintreder, afgestudeerde van de lerarenopleiding of zij-instromer krijgt een daarmee vrijgekomen vaste - eigen - groep.

In augustus 2001 zijn zeven schoolbesturen gestart met het project plusleraar. Uit de eerste voortgangsrapportage blijken de volgende positieve gevolgen van het plusleraarschap voor de school[19]:

Tabel 5.2

Concrete besteding schoolbudget aan functiedifferentiatie en onderwijsondersteunend personeel in het schooljaar 2001-2002 (% scholen/instellingen)*

	primair onderwijs	voortgezet onderwijs	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
Functiedifferentiatie binnen de leraarsfuncties	10%	LC 26% LD 7%	LC 19% LD 7%
Functiedifferentiatie binnen de onderwijsondersteunende functies	8%	**	**
Extra onderwijsondersteunend personeel voor het primaire proces	12%	49%	70%
Extra onderwijsondersteunend personeel voor administratie en beheer	14%	23%	33%
Extra onderwijsondersteunend personeel voor p&o	4%	6%	29%
Extra onderwijsondersteunend personeel voor ICT	**	**	37%

* Meer antwoorden mogelijk: percentages tellen op tot meer dan 100 procent.

** Aan de scholen en instellingen zijn lijsten met concrete bestemmingen voorgelegd. Deze lijsten waren voor de drie schoolsoorten niet geheel identiek.

18 Regioplan, Monitor decentrale budgetten, april 2002. Op het moment van de meting in januari 2002 had een deel van de instellingen nog geen beslissing genomen over de inzet van het schoolbudget.

19 ITS Nijmegen, voortgangsverslag, Plusleraar in ontwikkeling, april 2002

- Een toename van de rust in de school;
- Een positieve stimulans op de onderwijskwaliteit;
- Een verrijking van het team;
- Een verlichting van de werkzaamheden van de overige leraren en van het werk van de schoolleiding.

De vervangingstaken van de plusleraar staan centraal en gaan altijd voor. Daarnaast is er ruimte voor extra taken. De meest voorkomende extra taken van de plusleraar zijn: individuele begeleiding van kinderen, externe contacten en het organiseren van buitenschoolse activiteiten.

Naar aanleiding van de veelbelovende eerste resultaten van het project worden de pilots in het basisonderwijs uitgebreid (aantal deelnemende scholen van de reeds aan het project deelnemende schoolbesturen) en worden er pilots opgestart in het speciaal basisonderwijs.

5.8 Met het onderwijsveld zoeken naar nieuwe initiatieven voor de aanpak van het lerarentekort

In het voorjaar van 2002 is in een viertal workshops gebrainstormd met mensen uit het onderwijsveld[20] over de aanpak van het lerarentekort. Reden om het onderwijsveld nadrukkelijk te betrekken bij het zoeken naar oplossingen voor het lerarentekort, was de veronderstelling dat juist het veld hieraan een belangrijke bijdrage kan leveren. Vraag hierbij is of en zo ja wat het departement hieraan in faciliterend opzicht kan bijdragen. In de workshops stond de vraag centraal *"of en zo ja, welke innovatieve en creatieve beleidsimpulsen, c.q. beleidsinitiatieven te bedenken zijn die een bijdrage leveren aan de oplossing van de problemen binnen de onderwijs-arbeidsmarkt".*

In een later stadium is in een informele setting met een groep schooldirecteuren[21] van gedachten gewisseld over hetzelfde onderwerp. Een vijftal experts[22] heeft de uitkomsten van deze sessie en de vier workshops vervolgens becommentarieerd. Dit traject heeft uiteindelijk geresulteerd in een aantal suggesties voor de aanpak van het lerarentekort op onder andere de volgende terreinen[23]:

- (Her)professonalisering van beroep en onderwijsorganisatie
- Ruimte voor de scholen
- Imago van het werk
- Andere organisatie van het werk
- Opleiden in de school
- Alternatieve wervingskanalen
- Aan het werk blijven

20 Aan de brainstormsessies hebben deelgenomen: schoolleiders, medewerkers van schoolbegeleidingsdiensten, wetenschappers, vertegenwoordigers van vakbonden en werkgeversorganisaties, ambtenaren van het ministerie van OCenW.

21 Deelnemers aan de opleiding "Strategisch Management van Onderwijs en Educatie" van de TIAS-bussinessschool (Tilburg).

22 dr. P. de Beer (WRR), dr. A. Glebbeek (RUG), prof.dr. J. Bolweg (Berenschot/VU), prof.dr. T. Wubbels (RUU) en dr. J.M. Pomp (CPB).

23 In de bijlage is een samenvatting opgenomen van het conceptrapport van IVA Tilburg, Nieuwe initiatieven.

Vooruitblik

6.1 Inleiding

Het is van groot belang om regelmatig de toekomstige ontwikkelingen op de (onderwijs)arbeidsmarkt te verkennen. Niet om exact aan te geven hoe het aantal vacatures zich de komende jaren zal ontwikkelen, maar wel om inzicht te krijgen in bepaalde ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt. Met dit inzicht kunnen beleidsmakers beter inspelen op deze ontwikkelingen en maatregelen treffen om ongewenste trends te voorkomen.

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van de arbeidsmarktramingen, zowel landelijk als regionaal, voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs. De raming is gebaseerd op het extrapoleren van bewegingen op de arbeidsmarkt in de afgelopen 4 jaar. Beleid dat in deze periode effect heeft gehad, is dus in de raming meegenomen. Nieuw beleid zoals het introduceren van duo-banen en nieuwe functies heeft nog geen gestalte gekregen in het verleden en is dus niet in de raming verdisconteerd.
In de raming staat de vraag centraal in hoeverre de instroom vanuit de traditionele aanbodcategorieën zoals de lerarenopleiding, de instroom vanuit de stille reserve (mensen met een onderwijsbevoegdheid die niet werkzaam zijn in het onderwijs) en nieuwe categorieën zoals de zij-instroom, in de vraag kunnen voorzien. De cijfers over vraag en aanbod geven *een indicatie van de te verwachte ontwikkeling* op de onderwijsarbeidsmarkt. Voor de werking van het ramingenmodel wordt verwezen naar de bijlage.

6.2 De toekomstige vraag naar onderwijspersoneel

Het onderwijs moet de komende jaren de dreiging van verder oplopende personeelstekorten het hoofd bieden. Dit is geen eenvoudige opgave, aangezien de belangrijkste reden voor de oplopende vraag naar onderwijspersoneel ligt in de vergrijzing onder leraren en managers. Door oudere werknemers te stimuleren om langer door te werken en de uittrede naar arbeidsongeschiktheid en werkloosheid te beperken, kan de spanning op de arbeidsmarkt worden teruggebracht.

Primair Onderwijs

In de periode van 2003 tot 2006 stijgt het aantal benodigde *leraren* met 2.500 voltijdbanen (van circa 97.000 naar 99.500). De jaarlijkse vraag naar nieuwe leerkrachten neemt toe van 6.600 voltijdbanen in 2003 naar 7.700 in 2006. In 2002 is die vraag hoog, ongeveer 9.000 voltijdbanen, in verband met de laatste fase van de introductie van de groepsgrootteverkleining[1].

De *uitstroom* van leraren blijft de komende jaren toenemen (zie tabel in de bijlage). In 2003 is de uitstroom 6.400 en in 2006 7.000 voltijdbanen. Een steeds groter deel verlaat het arbeidsproces definitief, onder andere door pensionering. In 2003 is dat 31 procent en in 2006 36 procent. In 2011 verlaat bijna de helft van de leraren definitief het onderwijs (42 procent). Dit is het gevolg van het vergrijzingsproces. Ook door de vergrijzing maken steeds meer leraren gebruik van de BAPO-regeling. Dit leidt tot een extra vraag van ruim 1.600 voltijdbanen in 2011 ten opzichte van 2002. Ongeveer 10 procent van de uitstroom van leraren wordt veroorzaakt door leraren die een directiefunctie aanvaarden. Aan de ene kant is de doorstroom van leraren naar een directiefunctie zeer gewenst, aan de andere kant wordt daardoor de vraag naar nieuwe leraren groter.

1 Overigens kunnen de middelen voor groepsgrootteverkleining worden ingezet voor ‘meer handen in de klas’, door onderwijsassistenten aan te stellen. Als scholen hiervoor kiezen, wordt een deel van de druk op de arbeidsmarkt voor leraren weggenomen. Ook hebben scholen in het recente verleden gekozen voor een geleidelijke invulling van de groepsgrootteverkleining, omdat er onvoldoende leraren waren.

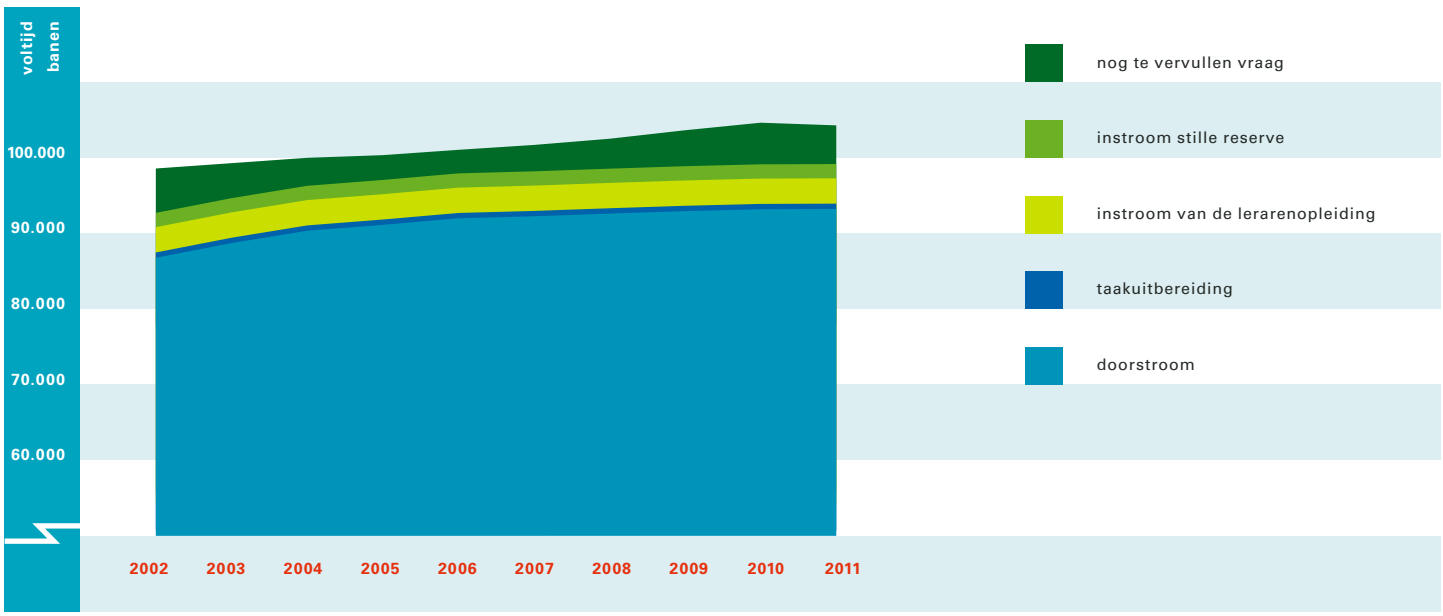
In de periode 2003-2006 moeten naar schatting 28.000 voltijdbanen voor nieuwe leraren worden vervuld. Ruim de helft (51 procent) van de vraag naar nieuwe nieuwe leraren in die periode kan vanuit de lerarenopleidingen worden vervuld. Dan moet de instroom in de lerarenopleidingen en de doorstroom naar het onderwijs de komende jaren wel op het huidige peil blijven. De instroom vanuit de stille reserve en de zij-instroom kan in ongeveer éénvierde van de vraag voorzien. Het aandeel neemt echter wel af van 23 procent in 2002 naar 18 procent in 2006. De instroom vanuit de stille reserve (bevoegde leraren die niet in het onderwijs werken) wordt steeds moeilijker. Er is immers in de afgelopen jaren al een fors beroep op deze stille reserve gedaan. De stille reserve raakt uitgeput, het deel dat geïnteresseerd is in een baan in het onderwijs wordt steeds kleiner. Voor een deel wordt de terugloop in de instroom uit de stille reserve gecompenseerd door de nieuwe categorie zij-instromers. In de raming is verondersteld dat de komende tien jaar jaarlijks 400 zij-instromers in het primair onderwijs gaan werken.

De instroom in de periode 2003-2006 is onvoldoende om aan de vraag te kunnen voldoen. Daardoor loopt de spanning op de arbeidsmarkt verder op. In 2006 zijn er naar verwachting 2.100 voltijdbanen die nader ingevuld moeten worden.
De vervanging als gevolg van ziekte is hierbij nog niet betrokken. Per jaar gaat dat om circa 8.000 voltijdbanen. Vanwege de veronderstelde daling van het ziekteverzuim neemt deze 'vervangingsvraag' geleidelijk af. Maar de vervangingsgraad is met circa 60 procent nu al veel lager dan de beoogde 85 à 90 procent. De *vervanging* bij ziekte daalt in de raming sterk - naar 40 procent in 2011-, doordat er steeds minder potentiële vervangers beschikbaar zijn.

In 2003 werken circa 12.000 *directeuren en adjunct-directeuren* in het primair onderwijs. De werkgelegenheid voor directiepersoneel neemt de komende jaren nauwelijks toe[2]. In de afgelopen jaren is het aantal directeuren sterker toegenomen dan op grond van de groei van het aantal leerlingen mocht worden verwacht. De vermoedelijke oorzaak hiervan is het aanstellen van meer bovenschools management in het primair onderwijs. Als deze trend wordt doorgetrokken, betekent dat een forse extra vraag naar directeuren (circa twee à drieduizend voltijdbanen). In de gepresenteerde cijfers is alleen het effect van (de groeiende)

Figuur 6.1

De opbouw van de werkgelegenheid voor leerkrachten in het primair onderwijs 2002-2011 (voltijdbanen)



2 Het verwachte gebruik van de BAPO neemt toe van 400 in 2002 naar bijna 700 in 2011.

leerlingenaantallen op de vraag naar directeuren verwerkt. De hier gehanteerde raming is dan ook een minimumvariant op de groei van de totale vraag naar directeuren in het primair onderwijs.

In periode 2003-2006 moeten er uitgedrukt in voltijdbanen circa 3.600 nieuwe directieleden worden aangetrokken om in de vraag te kunnen voorzien (zie figuur 6.2). Door de sterke vergrijzing onder het directiepersoneel neemt de uitstroom de komende jaren toe van 750 in 2003 tot bijna 1.000 in 2011[3].

De doorstroom van leraren die directeur worden, is de belangrijkste bron voor de instroom van directiepersoneel. Volgens de raming kan op deze wijze in ongeveer tweederde van de vraag naar nieuw directiepersoneel worden voorzien. Deze stroom neemt licht af. Dit heeft te maken met het feit dat vrouwen een steeds groter deel van het lerarenbestand vormen, terwijl zij juist weinig interesse tonen in een directiefunctie.

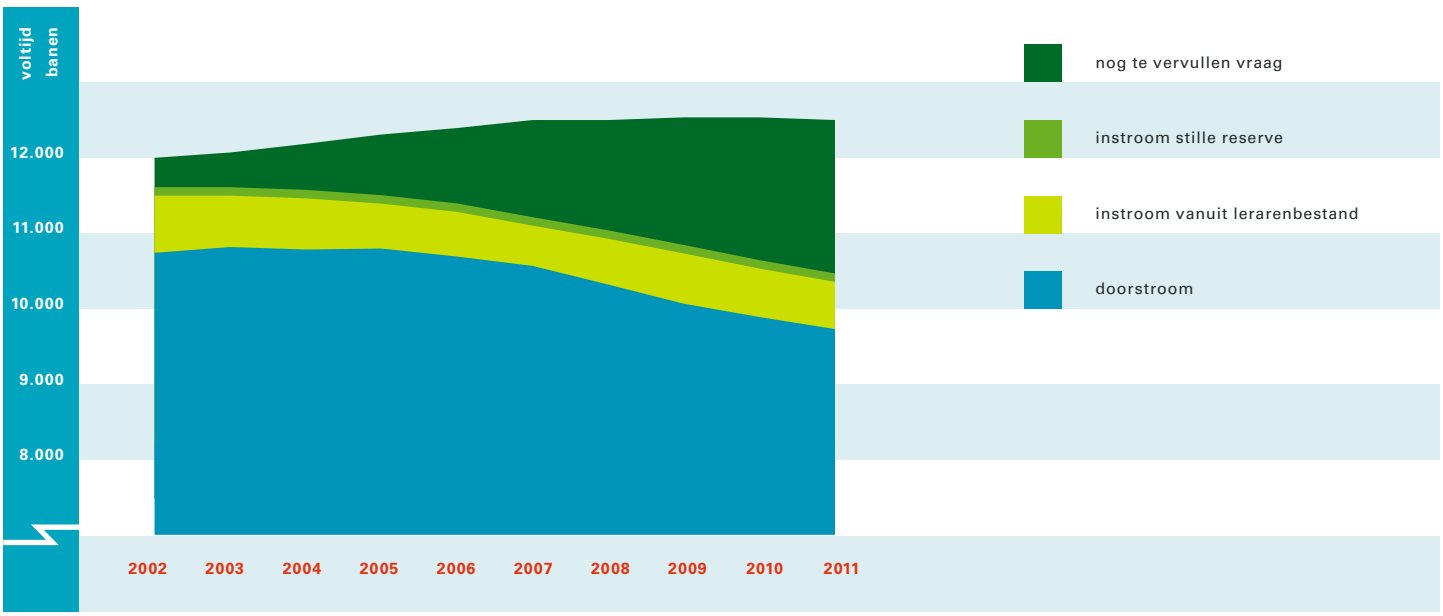
De instroom vanuit de stille reserve bedraagt bijna 20 procent van de vraag naar nieuwe directieleden. De vraag naar nieuw directiepersoneel wordt dus nog niet helemaal ingevuld. Volgens de raming bedraagt in 2006 de nog te vervullen vraag ruim 1.100 voltijdbanen. Als de instroom niet sterk toeneemt, ontstaan in de toekomst grote problemen bij het vervullen van de vraag naar nieuw directiepersoneel.

Voortgezet onderwijs

De werkgelegenheid voor *leraren* in het voortgezet onderwijs neemt in de periode van 2003 tot 2006 met 1.500 voltijdbanen toe van 58.000 tot 59.500. De jaarlijkse vraag naar nieuwe leraren bedraagt in deze periode ongeveer 4.300 voltijdbanen. Totaal over deze periode zijn er uitgedrukt in voltijdbanen bijna 17.000 nieuwe leerkrachten nodig. Het deel dat definitief het onderwijs verlaat neemt toe van 31 procent in 2003 naar 42 procent in 2006. In 2011 is het deel dat definitief het onderwijs verlaat gestegen tot ruim de helft (55 procent).

Figuur 6.2

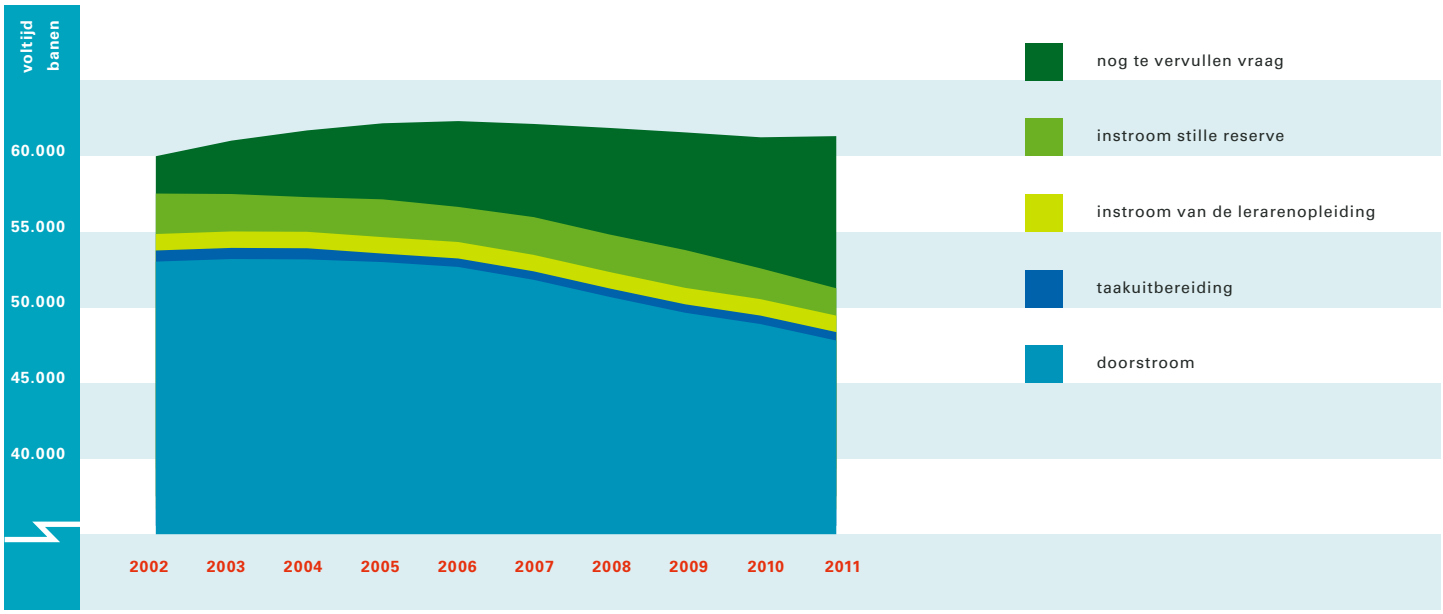
De opbouw van de werkgelegenheid voor directeuren in het primair onderwijs 2002-2011 (voltijdbanen)



3 Het aandeel definitieve uittreders uit het arbeidsproces neemt toe van 57 procent in 2003 naar 75 procent in 2011.

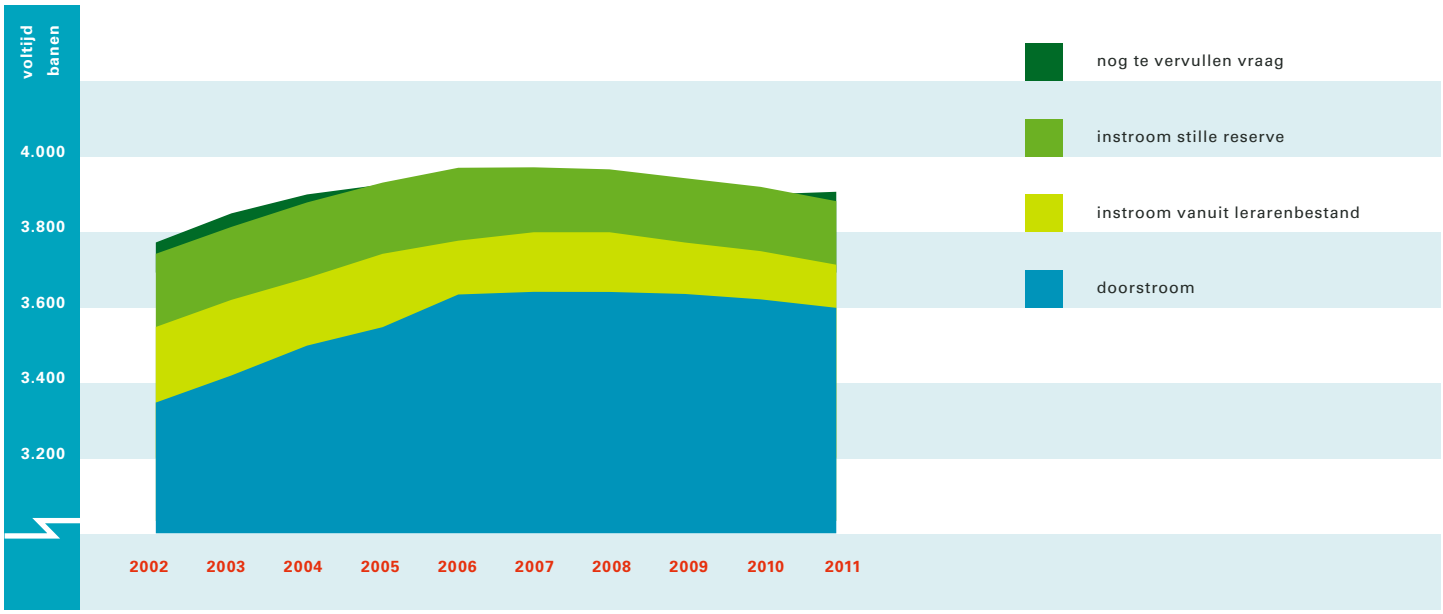
Figuur 6.3

De opbouw van de werkgelegenheid voor leraren in het voortgezet onderwijs 2002 - 2011 (voltijdbanen)



Figuur 6.4

De opbouw van de werkgelegenheid voor managers in het voortgezet onderwijs 2002-2011 (voltijdbanen)



De lerarenopleidingen leveren onvoldoende nieuwe leraren af om in de vraag naar nieuwe leraren te voorzien. Nog geen zestig procent van de afgestudeerden kiest voor een baan in het onderwijs. Minder dan een kwart van de vraag naar nieuwe leraren wordt vervuld door afgestudeerden van de lerarenopleiding. De instroom vanuit de stille reserve is onvoldoende om in de rest van de vraag te voorzien. De nog te vervullen vraag wordt meer dan verdubbeld in de periode van 2003 tot 2006; van 2.800 naar 6.000 voltijdbanen. De raming geeft aan dat dit aantal in 2011 kan toenemen naar ruim 10.000 voltijdbanen. Dit zou betekenen dat in 2011 voor één op de zes voltijdbanen in het voortgezet onderwijs nog een oplossing moet worden gevonden. Dit is een gemiddelde voor heel Nederland en voor alle vakken. Per regio en per vakgebied kunnen de knelpunten variëren.

De belangrijkste bron voor nieuwe leraren is de *stille reserve*. De helft van de jaarlijkse vraag naar nieuwe banen wordt ingevuld door instroom vanuit de stille reserve. De omvang daarvan daalt van 65.000 personen in 2003 naar 57.000 in 2006, om uiteindelijk uit te komen op 44.000 in 2011.

In 2003 is de werkgelegenheid voor *managers* in het voortgezet onderwijs ongeveer 3.700 voltijdbanen. Dit aantal verandert de aankomende jaren nauwelijks. De jaarlijkse uitstroom bedraagt ruim 300 voltijdbanen. Circa 70 procent daarvan verlaat het arbeidsproces definitief. Volgens de raming is de instroom vanuit stille reserve en de doorstroom van leraar naar manager in evenwicht met de totale vraag naar nieuwe managers. De nog te vervullen vraag is gering (enkele tientallen voltijdbanen) en neemt verder in de tijd af.

6.3 Spanning op de regionale onderwijsarbeidsmarkt

De onderwijsarbeidsmarkt is een regionale arbeidsmarkt. De neiging om in een andere regio (rba-gebied) te gaan werken, is betrekkelijk gering. Gemiddeld gaat tweederde van de instroom (afgestudeerden en vanuit de stille reserve) in de eigen regio aan de slag. In Friesland, de kop van Noord Holland en Limburg ligt dit percentage nog hoger (75-80 procent). In de regio's Rotterdam, Utrecht en Den Haag is dit aandeel betrekkelijk laag (40 procent). Ook bij wisseling van baan blijft het merendeel van de werknemers in de eigen regio werken. In het primair onderwijs kiest twee op de drie werknemers voor een nieuwe baan in dezelfde regio. In het voortgezet onderwijs is men mobieler. Daar gaat zestig procent bij baanwisseling buiten de regio werken.

In het primair onderwijs bestaan de knelpunten vooral in de grote steden en in enkele groeigebieden. In onderstaande figuren is de verdeling van de spanning op de arbeidsmarkt naar regio weergegeven. Dit is gedaan aan de hand van een 'spanningsindicator', die de verhouding aangeeft tussen de nog te vervullen vraag en de vervulde vraag. Over alle regio's genomen is de spanning dit jaar het grootst. Vanaf 2003 neemt de spanning af. In 2006 zijn er regio's met kleine overschotten (zie figuur 6.5). Let wel, dat beeld geldt alleen als de instroom vanuit de lerarenopleidingen, de stille reserve en de zij-instroom op het huidige niveau blijft. In 2006 zijn de verwachte knelpunten in de vier grote steden en Flevoland het grootst. Voor directiepersoneel in het primair onderwijs zijn de knelpunten niet beperkt tot de vier grote steden maar meer verspreid over het land (zie figuur 6.6).

Het lerarentekort in het voortgezet onderwijs is en blijft een zaak van de vier grote steden en de omliggende regio's. Niet dat andere regio's geen forse knelpunten laten zien, maar met percentages van de spanningsindicator van meer dan 10 procent in 2006 zijn de sterk verstedelijkte regio's de onbetwiste koplopers. Regio's als Groningen, Drenthe en Limburg doen het met 'maar' 8,5 procent relatief goed.

De onvervulde vraag voor managers in het voortgezet onderwijs is vanwege de geringe aantallen (in de meeste regio's minder dan drie) niet per regio gegeven.

De groei van de potentiële knelpunten voor het werven van leraren in het primair en voortgezet onderwijs verspreidt zich als een olievlek over het land. Weliswaar behoudt de Randstad in veel gevallen haar

voorsprong, maar met name de overloopgebieden van de Randstad krijgen al op korte termijn (nog deze kabinetsperiode) met vergelijkbare problemen te maken.

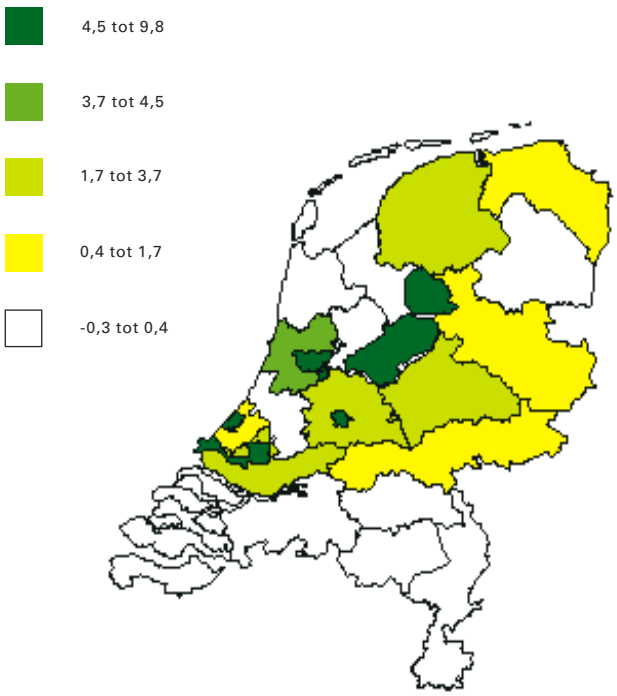
6.4 Een brede aanpak is nodig

De ramingen laten een verontrustend beeld zien. Natuurlijk zijn ramingen nog geen realiteit, maar de cijfers geven alle aanleiding tot een blijvend hoge aandacht voor de onderwijsarbeidsmarkt en extra beleidsinspanningen van het ministerie en het gehele onderwijsveld.

Het gevoerde beleid van de scholen en het ministerie heeft in de afgelopen kabinetsperiode veel nieuwe leraren opgeleverd. Echter niet genoeg om oplopende vacaturecijfers af te wenden, maar wel genoeg om tot nu toe grootschalige problemen te voorkomen. Het is wel zo dat in het voortgezet onderwijs het aantal onbevoegden sterk is toegenomen. Ook de vervangingsgraad bij ziekte is in tekortregio's de afgelopen jaren sterk gedaald. Het onderwijs zal in de komende tien jaar al zijn creativiteit moeten inzetten om de problemen het hoofd te kunnen bieden. Dit vereist een brede aanpak waarbij alle betrokkenen in het onderwijsveld zich inzetten om de kwaliteit van het onderwijs in Nederland hoog te houden.

Figuur 6.5

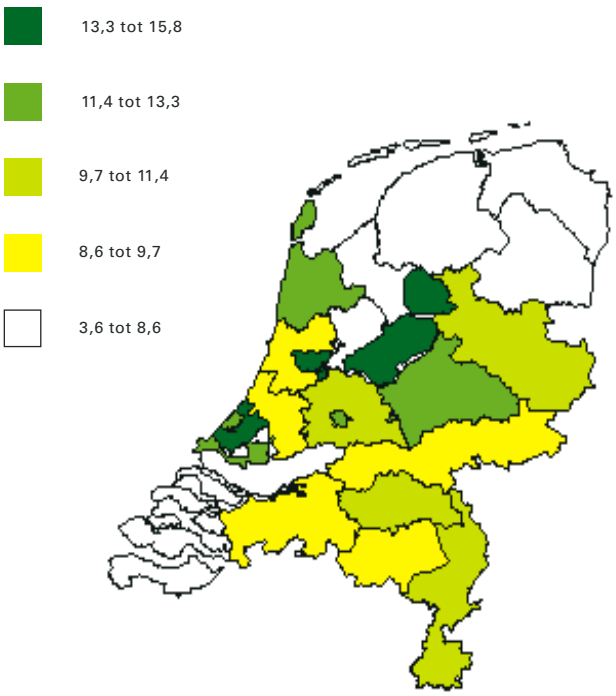
De spanning op de arbeidsmarkt voor leraren primair onderwijs naar regio in 2006



Bron: Center Applied Research Tilburg, concept eindrapportage microsimulatie primair en voortgezet onderwijs

Figuur 6.6

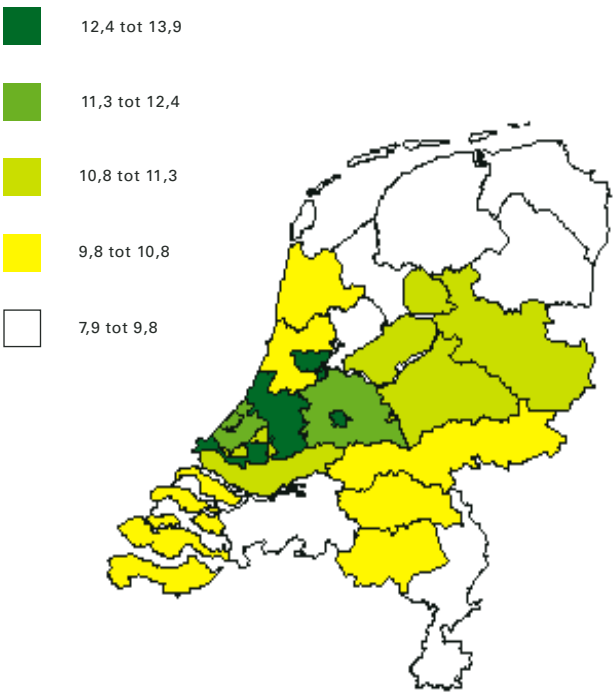
De spanning op de arbeidsmarkt voor directie primair onderwijs naar regio in 2006



Bron: Center Applied Research Tilburg, concept eindrapportage microsimulatie primair en voortgezet onderwijs

Figuur 6.7

De spanning op de arbeidsmarkt voor leraren voortgezet onderwijs naar regio in 2006



Bron: Center Applied Research Tilburg, concept eindrapportage microsimulatie primair en voortgezet onderwijs

Bijlagen

Hoofdstuk 1

Tabel 1

Ontwikkeling werkgelegenheid onderwijssectoren, ultimostand (in voltijdbanen)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
po	94.961	98.340	101.824	104.865	116.599	119.433	124.325	128.745
vo	63.694	65.681	65.728	63.791	68.592	70.421	73.359	75.670
bve	36.574	37.085	36.748	37.495	38.910	40.100	42.201	43.505
hbo	20.906	19.716	18.949	20.793	20.973	21.083	21.507	22.498
wo	45.355	48.889	46.654	44.655	42.613	45.208	45.829	45.170
totaal	**261.490**	**269.711**	**269.903**	**271.599**	**287.687**	**296.245**	**307.221**	**315.588**

Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel

Tabel 2

Ontwikkeling werkgelegenheid onderwijssectoren, ultimostand (in personen)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
po	122.097	126.388	130.621	145.334	151.743	155.450	161.385	168.336
vo	78.502	80.163	79.979	80.660	83.340	85.537	89.023	92.204
bve	49.441	49.011	48.109	49.993	50.302	51.262	53.952	55.594
hbo	28.411	26.593	25.331	27.941	28.212	28.474	29.229	30.546
wo	55.764	58.563	56.346	54.384	53.044	55.690	55.779	54.507
totaal	**334.215**	**340.718**	**340.386**	**358.312**	**366.641**	**376.413**	**389.368**	**401.187**

Bron: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens overheidspersoneel

Tabel 3

Instroom lerarenopleiding (inschrijving hogeschool)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
basisonderwijs	6.386	7.029	8.802	9.841	10.424	9.666
voortgezet onderwijs	4.867	4.344	3.417	4.286	4.331	4.307
totaal	**11.253**	**11.373**	**12.219**	**14.127**	**14.755**	**14.173**

Bron: CRI-HO

Tabel 4

Instroom universitaire lerarenopleiding

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
instroom	790	642	559	560	728	733

Bron: CRI-HO (peildatum 1 oktober)

Tabel 5

Aantal gediplomeerden van de lerarenopleiding

	1998	1999	2000	2001
lerarenopleiding basisonderwijs	4.478	4.256	4.610	4.962
lerarenopleiding voortgezet onderwijs (algemene vakken)	3.837	3.129	3.012	3.011

Bron: CRI-HO

Tabel 6

Regio-indeling vacaturemeting primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

	RBA	Regio		RBA	Regio
1	Groningen	Noord	10	Zuidelijk Noord-Holland	West
2	Friesland	Noord	11	Rijnstreek	West
3	Drenthe	Noord	12	Haaglanden	West
4	IJssel-Vecht / Twente	Oost	13	Rijnmond	West
5	Midden Ijssel / Veluwe	Oost	14	Zeeland	Zuid
6	Arnhem / Oost Gelderland / Rivierenland	Oost	15	Midden- en West Brabant	Zuid
7	Flevoland	Oost	16	Noordoost-Brabant	Zuid
8	Midden-Nederland	West	17	Zuidoost Brabant	Zuid
9	Noord-Holland Noord	West	18	Limburg	Zuid

Hoofdstuk 2

Tabel 1

Contractloonontwikkeling

	1999	2000	2001	2002	2003[1]	einddatum laatste overeenkomst	aantal werknemers
marktsector	2,60%	3,30%	4,10%	4,00%	3,50%		
onderwijs (PO, VO, BVE)	3,72%	3,10%	3,99%	3,82%	-0,20%	1-02-2003	305.000
universiteiten	3,31%	3,32%	3,43%	4,53%	2,20%	1-09-2003	52.000
hogescholen	3,06%	3,82%	3,69%	3,84%	2,31%	1-09-2003	29.000
onderzoeksinstellingen[2]	3,37%	3,88%	4,23%	6,80%	0,49%	1-10-2003	3.800
overheid	3,16%	3,04%	3,84%	4,18%	3,40%		830.000

1 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.

2 De loonontwikkeling voor onderzoeksinstellingen is in 2002 hoog. Bedacht moet worden dat het contract doorloopt tot 1 oktober 2003 en voor de eerste 9 maanden van 2003 is slechts een zeer geringe loonontwikkeling (0,49%) afgesproken. Feitelijk betekent dit dat de sector er voor heeft gekozen de loonontwikkeling één jaar 'naar voren te schuiven'.

Tabel 2

Salarisgegevens sector Onderwijs 2002 (bruto-maandsalarissen in euro's behorende bij een normbetrekking)

Afkortingen: BO = Basisonderwijs, SBO = Speciaal basisonderwijs, SO = Speciaal onderwijs, VO = Voortgezet onderwijs, BVE = Beroepsonderwijs en volwasseneducatie, HBO = Hoger beroepsonderwijs en WO = Wetenschappelijk onderwijs (Universiteiten)

Salarissen op loonpeil 1-7-2002; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

BO	Leraar		Adjunct-directeur			Directeur			
			t/m 399 leerlingen	400 t/m 899 leerlingen	900 of meer leerlingen	t/m 199 leerlingen	200 t/m 399 leerlingen	400 t/m 899 leerlingen	900 of meer leerlingen
salarisschaal	LA	LB	AA	AB	AC	DA	DB	DC	DC+ Uitloop
beginsalaris	2073	2150	2075	2123	2171	2379	2472	2566	2566
eindsalaris	2991	3285	3092	3335	3834	3504	3972	4441	4629
salarislijn in jaren	18	18	11	13	18	13	15	16	18

Salarissen op loonpeil 1-7-2002; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

SBO	Leraar		Adjunct-directeur		Directeur		
			t/m 199 leerlingen	200 of meer leerlingen	t/m 199 leerlingen	200 t/m 399 leerlingen	400 of meer leerlingen
salarisschaal	LB	LB + toelage	AB	AC	DB	DC	DC+ Uitloop
beginsalaris	2150	2150	2123	2171	2472	2566	2566
eindsalaris	3285	3285 + 210,90[1]	3335	3834	3972	4441	4629
salarislijn in jaren	18	18	13	18	15	16	18

1 Bedraagt het eerste jaar € 105,45 en vanaf het tweede jaar € 210,90

Salarissen op loonpeil 1-7-2002; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

SO	Leraar		Adjunct-directeur		Directeur		
			tot 24 formatiepl.	24 of meer formatiepl.	tot 24 formatiepl.	24 t/m 42 formatiepl.	42 of meer formatieplaatsen
salarisschaal	LB	LB + toelage	AB	AC	DB	DC	DC+ Uitloop
beginsalaris	2150	2150	2123	2171	2472	2566	2566
eindsalaris	3285	3285 + 210,90[1]	3335	3834	3972	4441	4629
salarislijn in jaren	18	18	13	18	15	16	18

1 Bedraagt het eerste jaar € 105,45 en vanaf het tweede jaar € 210,90

Salarissen op loonpeil 1-7-2002; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

VO	Leraar			Directeur					Voorzitter centrale directie			
salarisschaal	LB	LC	LD	11	12	13	14	15	13	14	15	16
beginsalaris	2150	2162	2171	-	-	-	-	-	-	-	-	-
eindsalaris	3285	3834	4361	3834	4361	4730	5197	5710	4730	5197	5710	6273
salarislijn in jaren	18	18	18	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Salarissen op loonpeil 1-7-2002; carrièrepatronen vanaf 1-8-2002

BVE	Docent		Coördinerend docent	Sector-directeur	lid centrale directie
salarisschaal	LB	LC	LD	13	14
beginsalaris	2150	2162	2171	-	-
eindsalaris	3285	3834	4361	4730	5197
salarislijn in jaren	18	18	18	-	-

NB
- De functieniveaus zijn voor het PO afkomstig uit het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (RPBO) en voor de overige velden 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 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.

Loonpeil salarissen en salarislijnen op 01-05-2002

HBO	Instructeur technische vaardigheden	Instructeur praktijk-onderwijs	Hoofdinstructeur praktijk-onderwijs	Docent	Hogeschool docent	Hogeschool hoofddocent	Lector
maximumschaal	8	9	10	11	12	13	14
beginsalaris	1702	2186	2158	2228	2143	2756	3348
eindsalaris	2612	2953	3245	3786	4306	4671	5132
salarislijn in jaren	13	10	18	18	24	19	19

Loonpeil salarissen en salarislijnen op 01-02-2002

WO	Hoogleraar A	Hoogleraar B	Assistent/ onderzoek in opleiding	Assistent geneeskundige in opleiding	Student-assistent (maximaal ? werktijd)
salarisschaal	16	18	-	-	-
beginsalaris	4284	4754	1445	2376	1551
eindsalaris	6222	7515	2063	3061	1811
salarislijn in jaren	14	16	4	7	3

Hoofdstuk 3

Tabel 1

Ontwikkeling werkloosheid per onderwijssector (in voltijdequivalenten)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
primair onderwijs	4.284	3.768	2.920	2.726	2.392	2.160
voorgezet omderwijs	4.038	3.852	3.107	2.894	2.482	2.137
bve-sector	2.570	2.439	1.777	1.611	1.425	1.252
hoger beroepsonderwijs	2.412	2.188	1.738	1.538	1.386	1.192
wetenschappelijk onderwijs	4.299	3.833	3.314	2.843	2.730	2.447
onderzoekinstellingen	597	567	435	376	328	233
totaal	**18.200**	**16.647**	**13.291**	**11.988**	**10.743**	**9.421**

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

Tabel 2

Ziekteverzuimcijfers (onderwijzend personeel)

	1995/ 1996	1996/ 1997	1997	1998	1999	2000	2001
basisonderwijs	7,55	7,58	6,88	7,77	8,65	8,9	8,35
speciaal onderwijs	7,90	8,76	8,33	8,36	9,43	9,61	9,75
voortgezet onderwijs	6,60	7,01	6,67	7,02	7,36	7,92	7,84

Bron: Regioplan, verzuim onder het personeel van het onderwijs

Tabel 3

Aantal arbeidsongeschikten, ultimostand, in personen

	1997	1998	1999	2000	2001
hetenschappelijk onderwijs	2.989	3.002	2.998	3.059	3.169
hoger beroepsonderwijs	2.575	2.607	2.611	2.642	2.742
onderzoeksinstellingen	196	220	224	232	256
academische ziekenhuizen	3.253	3.388	3.546	3.695	3.954
primair onderwijs	16.361	16.439	16.475	16.729	17.620
voortgezet onderwijs	10.828	10.892	10.999	11.179	11.591
beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	6.947	6.890	6.854	6.842	6.868
totaal	**43.149**	**43.438**	**43.707**	**44.378**	**46.200**

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota 2003

Tabel 4

Ontwikkeling instroom in de WAO (aantal personen)

naar CAO	1997		1998		1999		2000		2001	
	aantal	percentage	aantal	percentage	aantal	percentage	aantal	percentage	aantal	percentage
wetenschappelijk onderwijs	389	7.2%	332	7.0%	321	6.3%	388	6.5%	472	6.4%
hoger beroepsonderwijs	331	6.1%	312	6.6%	308	6.1%	368	6.2%	446	6.1%
onderzoeksinstellingen	34	0.6%	44	0.9%	34	0.7%	28	0.5%	47	0.6%
academische ziekenhuizen	518	9.6%	456	9.6%	516	10.2%	539	9.1%	661	9.0%
primair onderwijs	2.124	39.3%	1.882	39.8%	2.133	42.0%	2.515	42.4%	3.050	41.7%
voortgezet onderwijs	1.294	23.9%	1.074	22.7%	1.081	21.3%	1.303	22.0%	1.697	23.2%
beroepsonderwijs en volwassenen educatie	713	13.2%	629	13.3%	681	13.4%	795	13.4%	946	12.9%
totalen	**5.403**	**100%**	**4.729**	**100%**	**5.074**	**100%**	**5.936**	**100%**	**7.319**	**100%**

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota 2003

Tabel 5

Uitstroom uit de WAO (aantal personen)

naar CAO	1997		1998		1999		2000		2001	
	aantal	percentage	aantal	percentage	aantal	percentage	aantal	percentage	aantal	percentage
wetenschappelijk onderwijs	311	7.2%	319	7.2%	325	6.8%	327	6.2%	362	6.6%
hoger beroepsonderwijs	277	6.4%	280	6.3%	304	6.3%	337	6.4%	346	6.3%
onderzoeksinstellingen	16	0.4%	20	0.5%	30	0.6%	20	0.4%	23	0.4%
academische ziekenhuizen	330	7.6%	321	7.2%	358	7.5%	390	7.4%	402	7.3%
primair onderwijs	1.783	41.0%	1.805	40.6%	2.097	43.6%	2.261	42.9%	2.159	39.3%
voortgezet onderwijs	955	22.0%	1.010	22.7%	974	20.3%	1.123	21.3%	1.285	23.4%
beroepsonderwijs en volwassenen educatie	675	15.5%	686	15.4%	717	14.9%	807	15.3%	920	16.7%
Totalen	**4.347**	**100%**	**4.441**	**100%**	**4.805**	**100%**	**5.265**	**100%**	**5.497**	**100%**

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota 2003

Hoofdstuk 5:
Uitkomsten bijeenkomsten en raadpleging experts

Hieronder volgt een samenvatting van het conceptrapport van IVA Tilburg, Nieuwe initiatieven, (nog te verschijnen).

(Her)professonalisering van beroep en onderwijsorganisatie

Een herprofessionalisering van het werk van de leraar/docent kan het werk van de leraar uitdagender maken en de status ervan verhogen. Dit kan worden bereikt door leraren te betrekken bij de ontwikkeling van een visie op het onderwijs en door de resultaatgerichtheid van (teams van) leraren te versterken. Ook financiële prikkels (zoals een persoonlijk ontwikkelingsbudget) dragen bij aan de professionalisering. Minder contacturen met leerlingen betekent minder voor- en nawerk én minder stress voor de leraar. Daarnaast ontstaat hiermee ruimte voor professionele ontwikkeling. Ook werd gepleit voor een verbetering van de fysieke infrastructuur in termen van (ruimere en schone) gebouwen met een eigen werkplek voor de leraar of het team en up-tot-date ict-voorzieningen.

Ruimte voor de scholen

Scholen moeten meer ruimte krijgen om zich te ontwikkelen tot professionele, goed geleide organisaties. Startpunt hiervoor is het verminderen van regelgeving vanuit OCenW, waaronder versoepeling of afschaffing van de bevoegdheidsregels. Verder kunnen leraren zich beter identificeren en meer verbonden voelen met een school, als scholen hun strategie en visie bepalen en vastleggen in een ondernemingsplan/strategisch beleidsplan. Invoering van een kwaliteitszorgsysteem kan scholen handvatten geven om te sturen op de kwaliteit van het primaire proces. Ook een verdere versterking/professionalisering van het management in scholen wordt wenselijk geacht. Het ontstaan van maatschappen van leraren komt tegemoet aan de behoefte aan professionele autonomie. Bovendien werkt het statusverhogend.

Imago van het werk

De beeldvorming door zowel mensen van buiten, als mensen van binnen het onderwijs is een punt van aandacht. Het onderwijs zou zelf meer initiatieven kunnen nemen om goede resultaten (landelijk) onder de aandacht te brengen. Vanuit de sector zelf moeten de positieve kanten van het werken in het onderwijs zichtbaar worden gemaakt. Leraren zijn (zeker in het voortgezet onderwijs) de meest zichtbare ambassadeurs voor potentiële leraren. Zij worden opgeroepen om meer positieve verhalen over hun vak te vertellen ('be good and tell it'). Tenslotte is de wens geuit dat de 'feminisering' van het onderwijs (met name in het primair onderwijs) tot staan wordt gebracht. Niet alleen vanwege de vergroting van het wervingspotentieel, maar ook omdat het onderwijspersoneel een afspiegeling zou moeten zijn van de samenleving. Uit dat oogpunt zouden er meer mannen en allochtonen in het onderwijs werkzaam moeten zijn.

Andere organisatie van het werk

Onderwijs moet een aantrekkelijke, leuke en uitdagende bezigheid zijn. Modernisering van het primaire proces en de arbeidsorganisatie is daarom nodig. Hoe meer de leraar zelf of in een team kan beslissen over de invulling van het werk, hoe leuker en uitdagender dat werk is. In de workshops werden onder meer de volgende opties voor vernieuwing genoemd:

- de leraar, het team en de school krijgen de vrijheid om zelf de duur van het lesuur en het maximum aantal lessen te bepalen;
- minder klassikaal onderwijs en meer ruimte voor opdrachten en teleleren;
- zelfsturende teams met resultaatverantwoordelijkheid.

Voor de laatste optie wordt het meeste draagvlak verwacht. Bovendien kan het werken in teams in combinatie met functiedifferentiatie zowel effectief als uitvoerbaar zijn. Het werken in teams wordt gezien als een middel om de uitwisseling van ideeën en ervaringen (intervisie) tussen medewerkers te bevorderen en de binding te versterken. Bovendien wordt voorgesteld om te experimenteren met teambeloning.

Meer opleiden in de school: realistisch beeld van de school

Een belangrijk thema is het in de school verzorgen van (een deel van) de lerarenopleiding. Als (een deel van) de opleiding plaatsvindt op school, krijgen aankomende leraren een beter beeld van wat hen te wachten staat. Vooroordelen kunnen worden ontkracht, wat de kans op vroegtijdig afhaken verkleint. Ook werd gepleit voor de oprichting van expertisecentra voor de opleiding van leraren in de school. Het opleiden in de school wordt verder gezien als dé manier om aankomende leraren aan een instelling te binden.
Voor wat betreft de inhoud van de lerarenopleiding werd aangegeven dat meer nadruk gewenst is op vaardigheden voor het omgaan met veranderingen, multiculturaliteit en diversiteit. Daarnaast is een verschuiving gewenst van vakgerichtheid naar meer nadruk op de didactiek.

Alternatieve wervingskanalen

Vanuit de lerarenopleiding kunnen onvoldoende nieuwe leraren worden geworven. In workshops zijn onder meer de volgende suggesties gedaan:

- internationaal werven (bijvoorbeeld via een internationale vacaturebank);
- meer gebruik maken van de expertise en ervaring van uitzendbureaus;
- een dringend beroep doen op de allochtone gemeenschap voor een bijdrage aan de oplossing van de problemen van met name de zwarte scholen;
- leerlingen in hogere jaren (in voortgezet onderwijs) inzetten als assistent (tutor).

Aan het werk blijven

Het binnenhalen van nieuw onderwijspersoneel is de eerste stap in het aanpakken van het lerarentekort. Verder is het zaak om de vroegtijdige uitstroom van bijvoorbeeld nieuwkomers en oudere leraren te beperken. In de workshops is hiervoor een aantal ideeën aangereikt.

- Het verruimen van het loopbaanperspectief zal het werken in het onderwijs aantrekkelijker maken. Naast functiedifferentiatie kan worden gedacht aan (tijdelijke) detachering naar een functie buiten het onderwijs, of stages voor leraren buiten het onderwijs of binnen het onderwijs op andere functies en/of afdelingen.
- Om beginnende leraren te behouden is intensieve begeleiding door (ervaren) collega-docenten belangrijk. Een andere voorstel is intervisie met collega-beginners. Ook werd voorgesteld om een beginnend leraar bij de start minder lesuren te geven (die wel volledig betaald worden), om deze vervolgens te laten toenemen in bijvoorbeeld drie jaar.

Om oudere leraren te behouden zou veel meer moeten worden aangesloten bij hun wensen voor flexibele werktijden. Bovendien kunnen de ervaring en kennis van oudere leraren beter worden benut door ze in te zetten voor specifieke functies, zoals coaching van andere werknemers.

Hoofdstuk 6:
Hoe werkt het voorspellingsmodel?

Het prognosemodel MIRROR[1] levert afzonderlijke voorspellingen voor de verwachte vraag naar werknemers in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen managers, leerkrachten, onderwijsondersteunend en overig personeel. De prognoses hebben betrekking op de periode 2002-2011.

Er is gekozen om al het onderwijspersoneel in de betreffende sectoren in de voorspelling op te nemen. Kortom: voor *iedere werknemer* afzonderlijk wordt bepaald (nagebootst) of hij volgend jaar nog (in die functie) werkzaam is of bijvoorbeeld het onderwijs verlaat, bij een andere onderwijswerkgever in dienst is getreden, et cetera. Van de (geanonimiseerde) werknemers zijn uiteraard een aantal gegevens bekend, zoals in welke regio en op welk type school zij werken, voor hoeveel uren en tegen welk salaris. De optelsom van deze "individuele" beslissingen tezamen geeft een beeld van de totale ontwikkeling in de vraag naar en het aanbod van onderwijsondersteunend personeel, leerkrachten en managers. Op basis van het *feitelijke arbeidsmarktgedrag* van de onderwijswerknemers in het verleden zijn kansen afgeleid voor het toekomstige gedrag van het personeel[2]. Er wordt voorondersteld dat het arbeidsmarktgedrag van het onderwijspersoneel in het recente verleden ook zal gelden voor de toekomst. Op deze manier worden de effecten van reeds bestaand beleid op het arbeidsmarktgedrag in de raming meegenomen. Daarnaast wordt in de raming rekening gehouden met streefdoelen. Zo is aangenomen dat de daling van het ziekteverzuim zich voortzet tot een daling met één procentpunt ten opzichte van het niveau van 1999 is bereikt.

Voor de bovenstaande aanpak is gekozen omdat daarmee prognoses op elk gewenst niveau kunnen worden gemaakt, of het nu een (groter) schoolbestuur, regio of groep van instellingen betreft. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat nu ook regionale prognoses beschikbaar kunnen komen. Uiteraard zijn aan het model beperkingen verbonden. Naarmate de raming betrekking heeft op een kleinere regio, of op minder scholen, of op scholen waarvan de omvang geringer is, zal de betrouwbaarheid van uitkomsten afnemen. Dit neemt niet weg dat een dergelijk model - op termijn - scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en regio's in staat kan stellen om op hen toegesneden berekeningen te maken. Een (gebruikersvriendelijke) versie van het prognosemodel kan de sector ondersteunen in het ontwikkelen van strategisch personeelsbeleid[3].

Hoe realistisch zijn de voorspellingen?

Over de toekomstige ontwikkeling op de onderwijsarbeidsmarkt is voor de middellange termijn veel met redelijke zekerheid bekend. Zo is vrij exact bekend hoeveel afgestudeerden vanuit de lerarenopleidingen de komende vier jaar in het onderwijs instromen. Pas op de lange termijn loopt de onzekerheid op. Ook is er hoge mate van zekerheid als het gaat om de groei van de werkgelegenheid door de toename van het aantal leerlingen, evenals de vervangingsvraag als gevolg van het uittreden van onderwijspersoneel. De hiervoor genoemde factoren worden in hoge mate door de demografische ontwikkeling van de bevolking en de leeftijdsopbouw van het werkzame personeel bepaald. Het sterke punt van de gehanteerde wijze van modelleren is dan ook dat de vraag naar personeel voornamelijk wordt bepaald door de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand. De belangrijke determinanten van vraag en aanbod worden voor de middellange termijn goed in kaart gebracht.

1 MIcrosimulatie Rekenmodel Regionale OnderwijsRamingen

2 In het gebruikte model betreft het gedrag in de laatste vier jaren waarover gegevens beschikbaar zijn (1998-2001).

3 Het ministerie is voornemens het komend jaar het prognosemodel in deze richting verder te laten ontwikkelen. Een klankbordgroep uit het 'veld' zal bij deze ontwikkeling worden betrokken. Het SBO is verzocht om gestalte te geven aan de invoering van het systeem bij de scholen en in regionale samenwerkingsverbanden.

Een belangrijk nadeel bij dit type van ramingen is gelegen in het feit dat het arbeidsmarktgedrag van werknemers weliswaar sterk wordt bepaald door leeftijd en geslacht, maar dat ook veranderingen in de situatie op de arbeidsmarkt van invloed zijn op dat gedrag. In een tamelijk gesloten arbeidsmarkt, zoals de onderwijsarbeidsmarkt tot voor kort was, is dat minder een probleem. Dit neemt niet weg dat het nadeel van dit type model - onvoldoende interactie tussen vraag en aanbod, alsook tussen de kans op arbeidsongeschiktheid en andere vormen van inactiviteit en werk - van invloed is de voorspellingskracht, met name voor de lange termijn. In dit model is evenwel deels in die tekortkoming voorzien. Zo is de kans op instroom mede afhankelijk gemaakt van de vraag naar een personeelscategorie in een bepaalde regio. Bovendien reageert de doorstroom van leraren naar het management op de groei van de vraag naar managers. Ook wordt de kans op uitbreiding van de aanstelling mede bepaald door de onvervulde vraag in de regio. Immers, de gemiddelde omvang van een baan zal waarschijnlijk groeien bij een hoge onvervulde vraag, omdat het beroep op het zittend personeel zal toenemen. Kortom, het aanbod van personeel en de kans op in- of uitstroom reageert op wijzigingen in de vraag naar personeel.

Een belangrijke test voor de kwaliteit van een prognosemode is de “historische validatie”. In principe wordt bezien in hoeverre een model in staat is het verleden te reproduceren. Ook met het MIRROR-model is een dergelijke test gedaan. Er werd gekeken in hoeverre het model uitgaande van het “startjaar” 1997 de jaren

Werkgelegenheid

Het totale volume aan personeel dat nodig is voor het vervullen van de onderwijstaak. De werkgelegenheid bestaat uit de werkenden en de nog te vervullen vraag. In het model is in de werkgelegenheid de deelname aan de BAPO-regeling (oudere werknemers kunnen tegen een gering verlies aan inkomen minder werken) in mindering gebracht.

Uitbreidingsvraag

Vraag naar nieuw personeel ten gevolge van de uitbreiding van de werkgelegenheid. De omvang van de werkgelegenheid hangt samen met de leerlingenaantallen. Bij afnemende leerlingenaantallen neemt de werkgelegenheid af en is dus de uitbreidingsvraag negatief. De totale jaarlijkse vraag naar nieuwe leerkrachten is de som van de uitbreidingsvraag en de vervangingsvraag.

Vervangingsvraag

De vraag naar nieuw personeel omdat leerkrachten het onderwijs verlaten (uitstroom) of omdat zij minder gaan werken. De deelname aan de BAPO-regeling valt onder deze categorie. Als leerkrachten aan de BAPO-regeling gaan deelnemen vergroot dat de vervangingsvraag. Als een leerkracht meer gaat werken, dat wil zeggen zijn betrekkingsomvang vergroot, dan neemt daardoor de vervangingsvraag af.

Instroom

Personen die het jaar ervoor niet in het onderwijs werkzaam waren en in het huidige jaar wel. Leerkrachten die tot het management toetreden vallen onder de instroom bij de managers en onder de uitstroom bij de leraren.

Uitstroom

Personen die het jaar ervoor in het onderwijs werkzaam zijn en in het huidige jaar niet meer. Een deel van de uitstroom is definitief (volledige arbeidsongeschiktheid, uittrede naar Vut/FPU of pensioen, of overlijden).

Nog te vervullen vraag

Het onvervulde deel van de werkgelegenheid. Deze vraag neemt toe als niet volledig in de jaarlijkse vraag naar nieuw personeel kan worden voorzien (de toename is het verschil tussen de uitbreidingsvraag plus de vervangingsvraag en de instroom). De nog te vervullen vraag kan leiden tot vacatures.

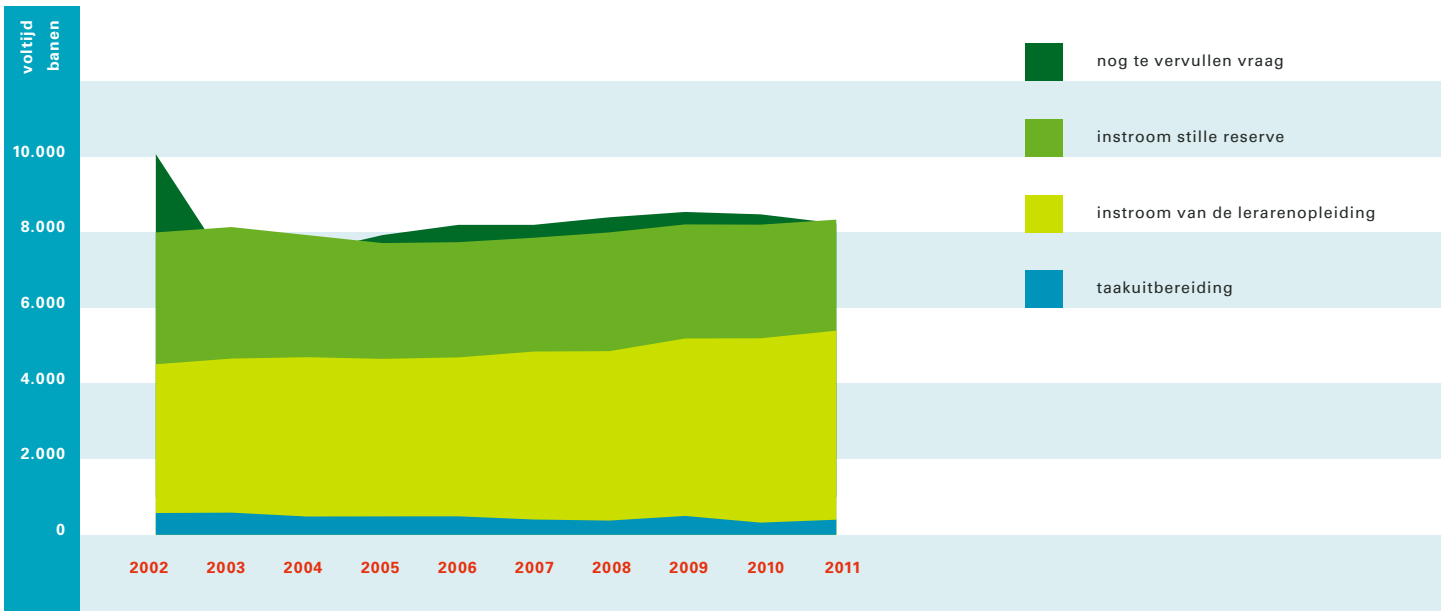
Stille reserve

Leraren die bevoegd zijn in het onderwijs te gaan werken, maar dat niet (meer) doen.

1998-2001 kon nabootsen. Het model bleek in staat om zowel de vervangings- als uitbreidingvraag zeer goed te voorspellen. Ook doorstroom en functieverandering werden goed benaderd. Alleen het volume van de instroom het primair onderwijs werd aanvankelijk onderschat. Echter door de instroom - zoals gezegd - mede afhankelijk te maken van de spanning op de regionale arbeidsmarkt werd ook dit probleem vrijwel geheel verholpen.

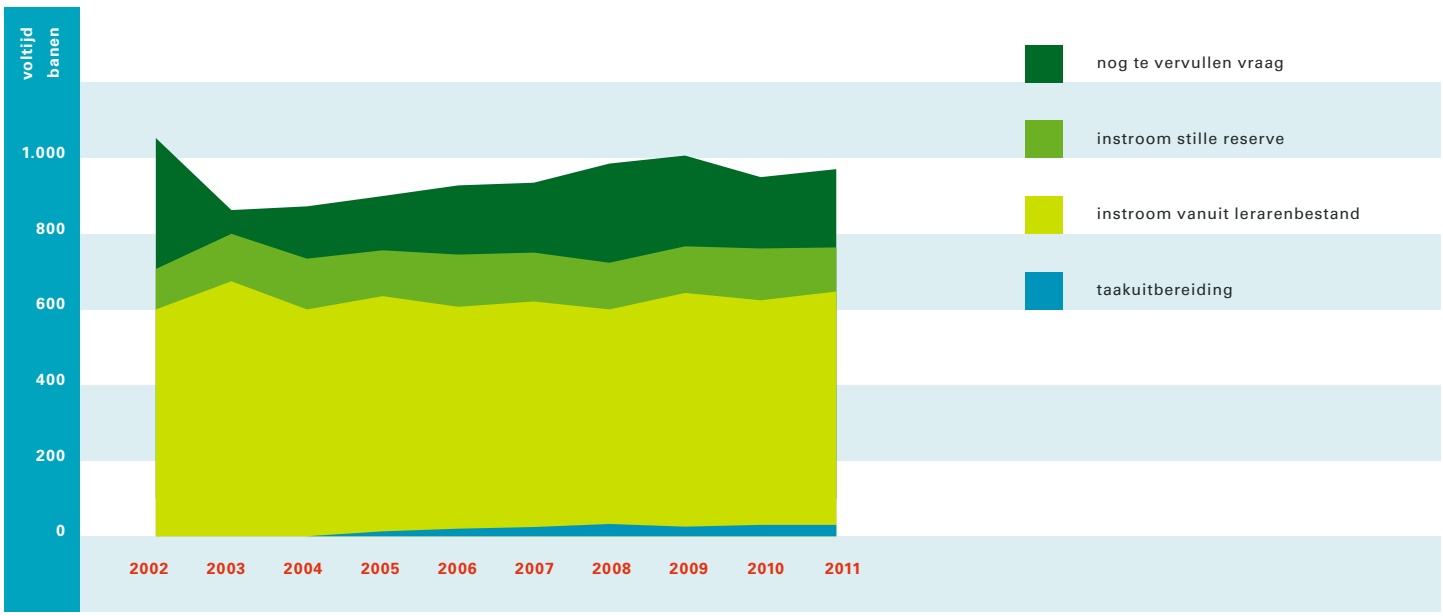
Figuur 1

De jaarlijkse vraag naar nieuwe leraren in het primair onderwijs 2002-2011 (voltijdbanen)



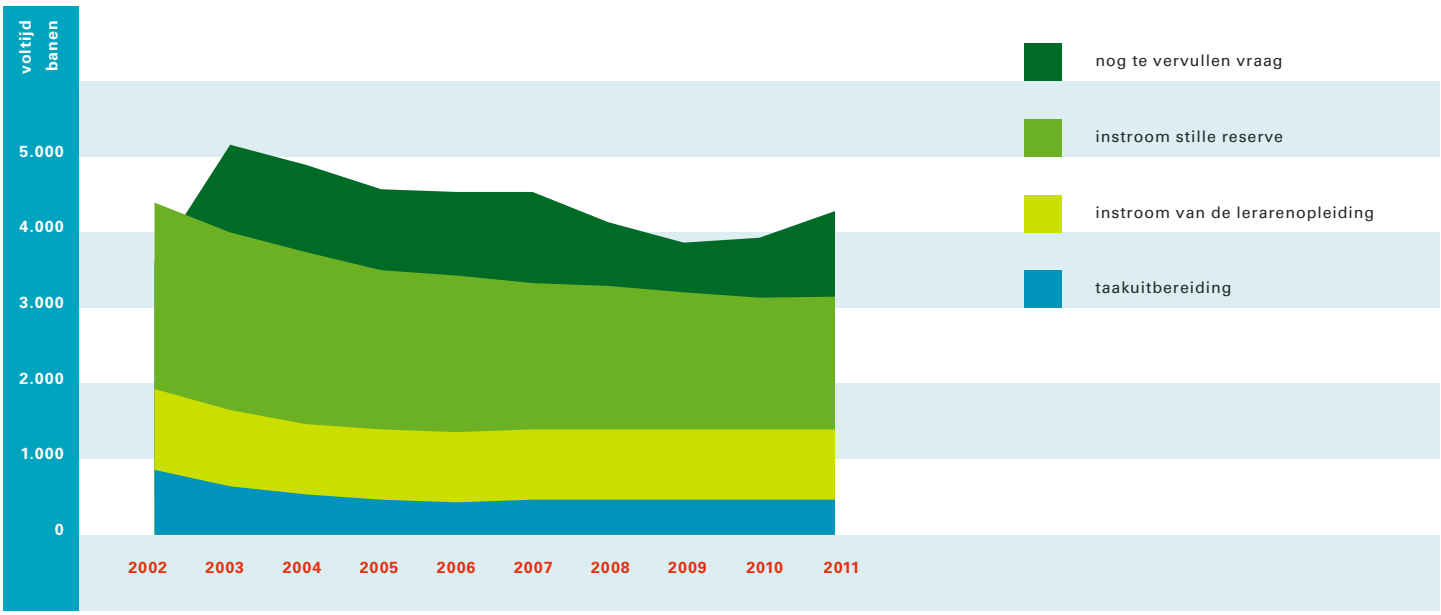
Figuur 2

De jaarlijkse vraag naar nieuwe directeuren in het primair onderwijs 2002-2011 (voltijdbanen)



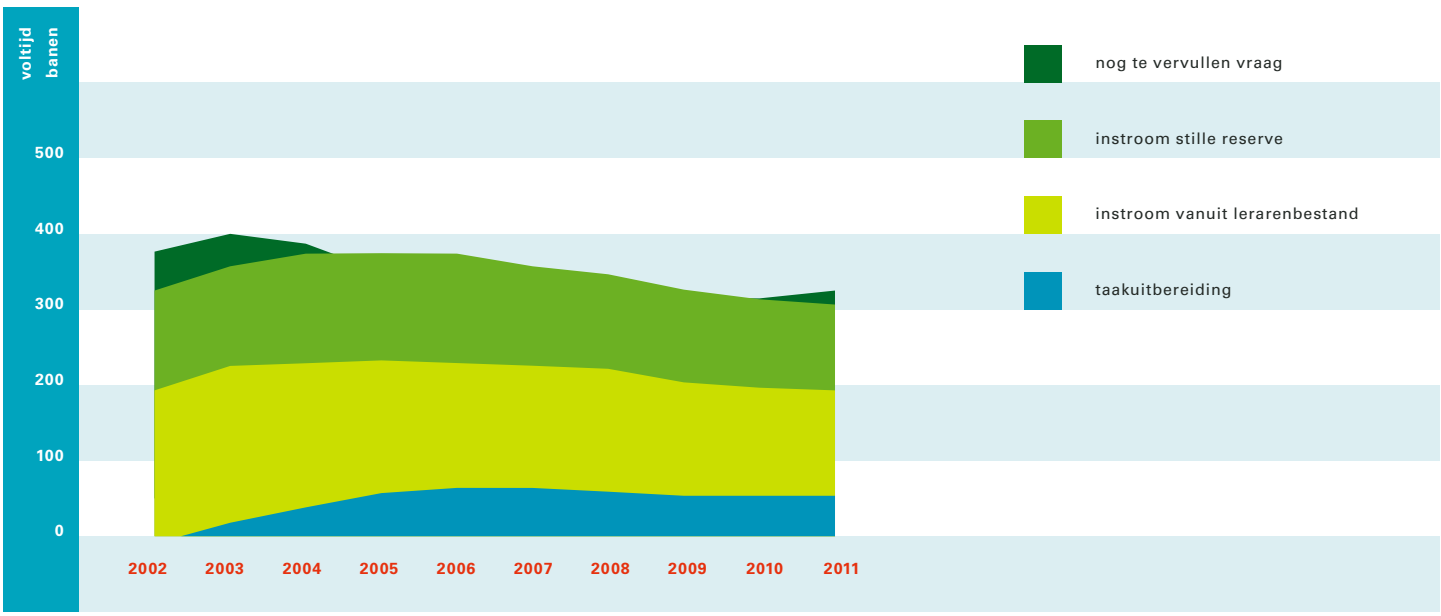
Figuur 3

De jaarlijkse vraag naar nieuwe leraren in het voortgezet onderwijs 2002-2011 (voltijdbanen)



Figuur 4

De jaarlijkse vraag naar nieuwe managers in het voortgezet onderwijs 2002-2011 (voltijdbanen)



Tabel 1

Uitkomsten raming directeuren primair onderwijs 2002-2011 (in voltijdbanen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
werkgelegenheid	11729	11741	11756	11784	11816	11832	11849	11863	11867	11851
uitbreidingsvraag	134	12	14	26	32	16	16	15	3	-16
vervangingsvraag	924	880	883	873	872	933	981	969	966	982
instroom	808	814	782	768	742	744	760	768	770	774
uitstroom	719	751	801	816	829	913	976	970	979	997
nog te vervullen vraag	489	567	683	815	977	1181	1417	1632	1831	2021

Tabel 2

Uitkomsten raming leraren primair onderwijs 2002-2011 (in voltijdbanen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
werkgelegenheid	96412	96930	97516	98391	99427	100064	100699	101320	101636	101473
uitbreidingsvraag	3368	517	585	875	1035	637	634	621	316	-162
vervangingsvraag	5692	6033	6248	6482	6670	7114	7361	7472	7604	7880
instroom	7388	7453	7385	7176	7256	7356	7494	7622	7701	7811
uitstroom	5882	6369	6629	6868	6996	7444	7717	7820	7931	8169
nog te vervullen vraag	2931	2029	1479	1659	2109	2504	3006	3478	3696	3603

Tabel 3

Uitkomsten raming managers voortgezet onderwijs 2002-2011 (in voltijdbanen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
werkgelegenheid	3594	3653	3689	3710	3731	3743	3729	3702	3683	3686
uitbreidingsvraag	-64	58	35	19	22	11	-13	-26	-19	4
vervangingsvraag	383	341	331	323	306	328	334	336	329	323
instroom	391	390	382	370	343	329	327	309	298	289
uitstroom	297	315	326	327	313	339	342	342	333	326
nog te vervullen vraag	25	34	18	-9	-26	-16	-24	-25	-14	22

Tabel 4

Uitkomsten raming leraren voortgezet onderwijs 2002-2011 (in voltijdbanen)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
werkgelegenheid	57122	58124	58742	59088	59486	59702	59491	59061	58748	58836
uitbreidingsvraag	166	1000	619	345	397	217	-210	-430	-313	88
vervangingsvraag	3422	3475	3677	3746	3722	3876	3919	3826	3741	3653
instroom	3537	3338	3195	3108	3001	2903	2823	2739	2695	2616
uitstroom	3817	3927	4095	4135	4141	4343	4400	4307	4236	4170
nog te vervullen vraag	1621	2759	3859	4843	5961	7149	8034	8690	9423	10547

Bron: Center Applied Research Tilburg, concept eindrapportage microsimulatie primair en voortgezet onderwijs

Opmerking: Leraren die een managementfunctie aanvaarden maken onderdeel uit van de uitstroom bij leraren en van de instroom bij managers.

Begrippenlijst

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	Voorbereidend beroepsonderwijs (vbo), middelbaar algemeen voortgezet onderwijs (mavo), hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) beginnen met een periode van basisvorming van drie jaar. Het doel is een brede vorming te geven aan leerlingen tussen 12 en 15 jaar. Er is geen strikte scheiding tussen algemene en technische vakken. Basisvorming is geen schooltype, maar een inhoudelijke vernieuwing die geldt voor alle schooltypen binnen het voortgezet onderwijs die aanvangen na het basisonderwijs
Beroepsonderwijs	Beroepsonderwijs sluit aan op het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo) en het algemeen voortgezet onderwijs (avo), en is voor leerlingen vanaf ca. 16 jaar. Vanaf augustus 1997 omvat het beroepsonderwijs vier opleidingsniveaus: de assistent opleiding, de basisberoepsopleiding, de vakopleiding en de middenkader- of specialistenopleiding. Alle opleidingen bevatten een beroepsopleidende leerweg (beroepspraktijkvorming 20-60%) en een beroepsbegeleidende leerweg (meer dan 60% beroepspraktijkvorming
Caso	Centrale administratie salarissen onderwijspersoneel
Contractloonontwikkeling	De ontwikkeling van het looninkomen per werknemer als direct gevolg van de afgesloten CAO.
Cumi-leerling	De registratie van culturele minderheden (cumi's) in het voortgezet onderwijs is gekoppeld aan de faciliteitenregeling `culturele minderheden en anderstaligen`. Surinaamse, Antilliaanse en Arubaanse leerlingen die langer dan vier jaar in Nederland zijn, vallen niet binnen deze regeling.

Decentralisatie	Het overdragen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de centrale overheid aan andere organisaties
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
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.
Hoger beroepsonderwijs	Hoger beroepsonderwijs (hbo) duurt 168 studiepunten, en wordt met name gevolgd door studenten van 18-22 jaar. Het hbo geeft een theoretische en praktische basis voor het uitoefenen van een beroep. Het hbo is georganiseerd in 7 sectoren en wordt gegeven aan “hogescholen”.
Incidentele loonontwikkeling	Incidentele loonontwikkeling is het verschil tussen de feitelijke toename van het looninkomen per werknemer en de toename van de contractlonen. Dit verschil wordt veroorzaakt door zogenaamde structuureffecten (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.
Leerwegen: beroepsopleidende en beroepsbegeleidende leerweg	Binnen het middelbaar beroepsonderwijs zijn twee leerwegen: de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). In de bol vindt de opleiding hoofdzakelijk op de school plaats, minimaal 20% en maximaal 60% van de studieduur is een praktijkdeel. In de bbl opleiding omvat de beroepspraktijkvorming minimaal 60% of meer van de studieduur.
Loonkosten	De loonkosten zijn alle kosten die werkgevers maken voor het in dienst hebben van personeel. In het algemeen worden hiertoe salaris, toelagen en het werkgeversaandeel in de sociale lasten gerekend.
Maximumsalaris	Het hoogste salarisbedrag van de salarisschaal dan wel het hoogste salarisbedrag ingeval van een grotescholenuitloop
Middelbaar beroepsonderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs (mbo) behoort tot de tweede fase van het voortgezet onderwijs. Onderwijs in het mbo duurt vier jaar en is voor leerlingen van 16-20 jaar. Er worden zowel algemene als beroepsgerichte vakken gegeven. In het mbo stromen leerlingen door naar een baan of naar het hoger beroepsonderwijs (hbo). In augustus 1997 is het mbo opgegaan in de opleidingsniveaus van het nieuwe beroepsonderwijs
Omslagdekking	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.
Pemba	Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen
Pensioenkamer	Het overlegorgaan van vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers waarin over pensioenonderwerpen wordt gesproken.
Primair onderwijs	Dit is de overkoepelende term voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs. Deze term wordt gebruikt sinds de invoering van de Wet op het primair onderwijs in augustus 1998.
Salarisnummer	Een aanduiding binnen het carrièrepatroon bestaande uit een getal.
Salarisschaal	De bij een functie behorende schaal
Speciaal basisonderwijs	Dit is sinds augustus 1998 de verzamelterm voor bepaalde vormen van speciaal onderwijs, namelijk scholen voor lom, mlk en iobk. Het speciaal basisonderwijs vormt samen met het basisonderwijs het primair onderwijs.
Speciaal onderwijs	Het speciaal onderwijs is voor leerlingen van 3 a 4 jaar tot circa 12 jaar. Het voortgezet speciaal onderwijs (vso) is voor leerlingen van 12 tot maximaal 20 jaar. Speciaal onderwijs wordt gegeven aan aparte scholen. Scholen voor speciaal onderwijs zijn afgestemd op de specifieke moeilijkheden die kinderen kunnen ondervinden bij het volgen van onderwijs (zie ook speciaal basisonderwijs)
Studiehuis	De tweede fase van scholen voor voortgezet onderwijs (leerjaren 4-5 van het hoger algemeen voorgezet onderwijs (havo) en leerjaren 4-6 van het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo)) zullen zich tot een studiehuis ontwikkelen. Dit houdt in dat leerlingen in toenemende mate hun eigen studie plannen en meer zelfstandig en in groepjes opdrachten uitvoeren. De rol van de docent zal verschuiven van lesgeven naar begeleiden.

Vacature-intensiteit	De vacature-intensiteit wordt berekend door het aantal vacatures te relateren aan de werkgelegenheid. De vacature-intensiteit is één van de indicatoren voor het karakteriseren van de arbeidsmarktpositie.
Volwasseneneducatie	De volwasseneneducatie richt zich op het opleiden van cursisten voor een zelfstandige positie in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Tot de volwasseneneducatie wordt gerekend: het vormings- en ontwikkelingswerk, de basiseducatie, het onderwijs aan de erkende onderwijsinstellingen en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs.
Voorbereidend middelbaar 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 omvast het onderwijs dat wordt gegeven na het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, voor leerlingen vanaf 12 jaar. Het bestaat uit het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo), het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).
Wetenschappelijk onderwijs	Het wetenschappelijk onderwijs omvat zowel diepgaande theoretische studies als specialistische training voor beroepen. De meeste opleidingen duren vier jaar, er zijn echter beroepen waarvoor een langere opleiding noodzakelijk is. Het wetenschappelijk onderwijs is voor studenten vanaf ongeveer 18 jaar, en wordt gegeven aan 13 universiteiten. Toelating tot het wetenschappelijk onderwijs is mogelijk na het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo) en het hoger beroepsonderwijs (hbo). Het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs vormen samen het hoger onderwijs. In deze nota worden ook de onderzoeksinstellingen gerekend tot het wetenschappelijk onderwijs.

Literatuurlijst

B&A Groep en TNO Arbeid, 2001, *Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het primair onderwijs,* Den Haag en Hoofddorp (AB-reeks 67)

B&A Groep en TNO Arbeid, 2001, *Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het voortgezet onderwijs,* Den Haag en Hoofddorp (AB-reeks 68)

B&A Groep en TNO Arbeid, 2001, *Taakbesteding en taakbelasting van docenten in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie,* Den Haag en Hoofddorp (AB-reeks 69)

B&A Groep en TNO Arbeid, 2001, *Taakbelasting van OOP in het basisonderwijs,* 2001, Den Haag en Hoofddorp (AB-reeks 70)

B&A Groep en TNO Arbeid, 2001, *Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het primair onderwijs,* Hoofddorp/Den Haag (AB-reeks 73)

B&A Groep en TNO Arbeid, 2002, *Taakbelasting van OBP in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie,* Den Haag en Hoofddorp

Centraal bureau voor de statistiek (CBS), 2002, *Index nr.1, januari 2002,* Voorburg

EIM, 2002, *Uitstroom uit de onderwijssector* (tussenrapportage), Zoetermeer

IVA, 2002, *Nieuwe initiatieven,* Tilburg

IVA, 2002, *Duobanen voor schoolleiders in het primair onderwijs,* Tilburg (AB-reeks 82)

IVA, 2002, *Invallen voor uitval; een onderzoek naar ad-hoc oplossingen voor vervangingsproblematiek in het primair onderwijs,* Tilburg

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: verleden, heden en de toekomst,* Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002, *Trendnota 2003*, Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector: investeren in mensen en kwaliteit,* Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kerngegevens Overheidspersoneel,* Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2002, *De school centraal, verdere versterking van de school in de educatieve infrastructuur*, Zoetermeer

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1999, *Maatwerk voor morgen,* Zoetermeer

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2000, *Maatwerk voor Morgen 2,* Zoetermeer

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001, *Maatwerk 3: voortgangsrapportage,* Zoetermeer

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2001, *Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers 2002,* Zoetermeer

NEI, 2002, *Vaklieden voor de klas; evaluatie van de pilot "vakmensen als vakleraar in het vmbo" in Rotterdam"*, Rotterdam (AB-reeks 80)

Onderwijsinspectie, 2002, *Jaarverslag 2001,* Utrecht

Onderwijsinspectie, 2002, *Beginnende en herintredende leraren,* Utrecht

Regioplan, nog te verschijnen, *Arbeidsmarktbarometer PO 2001-2002* (eindrapport), Amsterdam

Regioplan, nog te verschijnen, *Arbeidsmarktbarometer VO 2001-2002,* (eindrapport), Amsterdam

Regioplan, nog te verschijnen, *Arbeidsmarktbarometer BVE 2001-2002,* (eindrapport), Amsterdam

Regioplan, 2002, *Belronde besturen primair en voortgezet onderwijs,* Amsterdam

Regioplan, 2002, *Monitor decentrale budgetten 2001-2002,* Amsterdam (AB-reeks 76)

Regioplan, 2002, *Arbeidsmarktbarometer PO 2001-2002* (tussenrapportage), Amsterdam (AB-reeks 73)

Regioplan, 2002, *Vervanging van kortdurende afwezigheid; verdiepingsthema in het kader van de arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 2001-2002,* Amsterdam

Regioplan, 2002, *Arbeidsmarktbarometer VO 2001-2002,* (tussenrapportage), Amsterdam (AB-reeks 74)

Regioplan, 2002, *Arbeidsmarktbarometer BVE 2001-2002,* (tussenrapportage), Amsterdam (AB-reeks 75)

Regioplan, 2002, *Arbeidsmarkteffecten van de aanpassingen in de basisvorming,* Amsterdam

Regioplan, 2002, *Effectiviteit reiskostenregeling in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroeps- en volwasseneneducatie,* Amsterdam (AB-reeks 78)

Regioplan, 2002, *Verzuim onder personeel 2001,* Amsterdam (AB-reeks 84)

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

Regioplan, 2001, *Allochtoon personeel in PO en VO; schooljaar 2000-2001,* Amsterdam

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

Research voor Beleid, *Zij-instroom in het beroep, 2002, Leiden* (AB-reeks 71)

Research voor Beleid, 2001, *Arbeidsmarktmonitor academische sector 2001,* Leiden

ROA, 2002, *De positie van de overheid als werkgever op de arbeidsmarkt voor schoolverlaters 1999-2000*, Maastricht

ROA, 2002, *Na(ar) de lerarenopleiding: de onderwijsmonitor 2001,* Maastricht (AB-reeks 83)

ROA, 2001, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2006,* Maastricht

TNO, 2002, *Reële reïntegratiemogelijkheden voor gedeeltelijk arbeidsongeschikt onderwijspersoneel,* Hoofddorp (AB-reeks 79)

TNO, nog te verschijnen, *Oud en wijs in het onderwijs,* Hoofddorp

USZO, 2001, *Statistiek arbeidsongeschiktheid 2001,* Zoetermeer

De rapporten uit de AB-reeks kunt u bestellen (zolang de voorraad strekt) bij Postbus 51 infolijn (telefoon (0800) – 8051 of via internet onder www.postbus51.nl . De meeste rapporten uit deze reeks staan ook op internet, www.minocw.nl