

Quick scan programma arbeidsmarkt en personeelsbeleid

Utrecht, 28 mei 2003

Z014/Quick scan lerarenbeleid, versie 28-5

Inhoud

1 Inleiding 3

Deel 1: Analyse 5

2 Het programma 6

3 De veranderingsaanpak 10

3.1 Twee lijnen 10

4 Aansluiting bij de problematiek 14

5 Condities voor een effectieve aanpak 18

6 Conclusies 22

Deel 2: Aanbevelingen 23

7 Naar een targetaanpak 24

7.1 Waarom een targetaanpak? 24

7.2 Kenmerken targetaanpak 26

7.3 Rollen OCenW 33

8 Verbetering programma OCenW 35

9 Vervolgstappen 37

Bijlage 1: best practices 39

Bijlage 2: Gesprekspartners 42

1 Inleiding

Opdracht

Analyse van het functioneren van het programma

Praktische adviezen voor verbetering effectiviteit programma

Dimensies:

- programma
- veranderingsaanpak
- aansluiting bij problematiek
- aansluiting bij condities voor effectieve veranderingsprocessen

Vraagstelling

De directeur-generaal Arbeidsmarkt en Economie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) heeft Andersson Elffers Felix (AEF) verzocht om een quick scan uit te voeren naar het programma Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid, bestaande uit:

- een analyse van het huidige functioneren van het programma
- praktische aanbevelingen voor verbetering van de effectiviteit van de aanpak.

Achtergrond

Het programma Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid is van start gegaan in oktober 2002. Het programma vervangt de projectgroep Lerarenbeleid (PLB). Aanleiding voor de inrichting van het programma was de behoefte aan een aanscherping van de bestrijding van het lerarentekort, dat de minister van OCenW als haar topprioriteit beschouwt. Met de inrichting van het programma werd beoogd de samenhang en krachtadigheid in de aanpak te versterken, en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden m.b.t. het programma te realiseren. Dit sluit aan bij het streven van het programma Kwaliteitsslag OCenW om te komen tot onder andere meer resultaatgerichtheid en een meer externe oriëntatie en betere planning en control. Begin 2003 bleek dat de verwachte verbeteringen nog niet waren gerealiseerd.

Naar aanleiding van het uitbrengen van het Plan van aanpak Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid aan de Tweede Kamer op 2 december 2002 heeft de directeur-generaal Arbeidsmarkt en Economie op 23 januari jongstleden informele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de betrokken directies over de interne organisatie en de aanpak van het programma. De uitkomst van deze gesprekken vormde de aanleiding voor de quick scan.

Opzet rapport

Dit rapport bestaat uit twee delen.

Deel 1 beschrijft de uitkomsten van de analyse van het huidige functioneren van het programma. Daarbij ligt de nadruk op de veranderingsaanpak en de mate waarin de aanpak aansluit bij de problematiek. Bovendien wordt het programma getoetst aan condities voor een effectieve aanpak van complexe veranderingsprocessen.

Deel 2 beschrijft de aanbevelingen om de effectiviteit van de aanpak te vergroten. AEF stelt voor het programma te richten op 15 à 20 targets, die voor de belangrijkste prioriteiten een beschrijving bevatten van de te bereiken (tussentijdse) resultaten en de daarvoor noodzakelijke maatregelen (uitgewerkt in prestatie-afspraken). De targets dienen te worden geformuleerd in voor het onderwijsveld zichtbare resultaten. Per target wordt vastgesteld wie de trekker is (onderwijsinstellingen, opleidingen, regionale samenwerkingsverbanden, landelijke (project-)organisaties of OCenW), wie de overige betrokken actoren zijn en hoe de sturing en organisatie van de aanpak dient te worden vormgegeven. De organisatie van het programma binnen OCenW wordt afgeleid van de targets, wat een gedifferentieerde aanpak per target mogelijk maakt. De directie Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid voert de regie op het programma, in overleg met de trekkers per target. Als conditie voor een succesvolle invoering van de targetaanpak dienen de knelpunten in het interne functioneren van het programma binnen OCenW te worden aangepakt. Op basis van deze voorstellen wordt aanbevelingen gedaan voor de vervolgstappen op het gebied van uitwerking van de targets en verbetering van de interne organisatie van het programma.

Deel 1: Analyse

2 Het programma

Functioneren programma

Focus: inhoud en innovatie

Huidige aanpak succesvol als vernieuwingsbeleid

Afgelopen jaren is veel bereikt

Opgaven:

- versterking resultaatgerichtheid
- verbeteren informatiepositie
- omslag van korte naar lange termijn aanpak

Opzet programma

Het programma Arbeidsmarkt en Personeelsbeleid bestaat uit drie programmalijnen:

- de implementatie van de beschikbare instrumenten voor personeelsbeleid, zoals functiedifferentiatie, de plusleraar, integraal personeelsbeleid en zij-instromers
- optimaliseren van de onderwijsarbeidsmarkt door regionale afstemming tussen vraag en aanbod en versterking van de positie van scholen op de regionale onderwijsarbeidsmarkt
- kwalificatiestructuur en opleidingsstelsel: het verruimen van de toegang tot de beroepen in het onderwijs en het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijspersoneel.

De onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de implementatie van beschikbare instrumenten voor personeelsbeleid (modernisering van het personeelsbeleid) en voor de aanpak van tekorten aan onderwijspersoneel. Hierbij speelt OCenW een faciliterende rol in de vorm van pilots, stimuleringsregelingen, financiering en regelgeving, bij voorbeeld op het gebied van functiedifferentiatie, teamteaching, zij-instromers en via het schoolbudget.

Het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO), waarin de werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs zijn vertegenwoordigd, is eerste aanspreekpunt voor de minister inzake het onderwijsarbeidsmarktbeleid.

OCenW is verantwoordelijk voor het tot stand brengen van een kwalificatiestructuur en een opleidingsstelsel die aansluiten bij een open onderwijsarbeidsmarkt en

onderwijsinstellingen in staat stellen hun verantwoordelijkheid voor de aanpak van tekorten en het personeelsbeleid waar te maken.

Focus: inhoud en innovatie

De focus in het programma is inhoudelijke vernieuwing. Het programma bestaat uit een dieptestrategie en een breedtestrategie. De dieptestrategie bestaat uit het ontwikkelen van nieuwe instrumenten en werkwijzen voor personeelsbeleid en de aanpak van tekorten, in nauwe interactie met innovatieve scholen en een netwerk van sleutelpersonen. Betrokkenen ervaren deze aanpak en de bijdrage vanuit OCenW als stimulerend (zie ook hoofdstuk 3). De breedtestrategie bestaat uit stimulering van het gebruik van deze werkwijzen en instrumenten door stimuleringsregelingen en specifieke regelgeving. Als vernieuwingsbeleid is de huidige aanpak succesvol.

De aanpak bouwt voort op het vernieuwingsbeleid dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld. Daarmee zijn belangrijke resultaten geboekt. Voorbeelden hiervan zijn de invoering van de LIO's en onderwijsassistenten, werving van herintreders, werkloze leraren en WAO-ers en het mogelijk maken van instroom van zij-instromers in het onderwijs. Van groot belang voor verruiming van de mogelijkheden van scholen om eigen beleid te voeren was de invoering van het schoolbudget. Pilots met opleiden in de school, functiedifferentiatie en team-teaching laten zien dat opleiding en schoolorganisatie anders kunnen worden vormgegeven. De samenwerking tussen scholen en opleidingen is op veel plaatsen verbeterd.

Opgaven

Om het lerarentekort ook op middellange termijn effectief aan te pakken en de schoolorganisatie en het personeelsbeleid daadwerkelijk te vernieuwen dienen de komende jaren de volgende opgaven te worden vervuld:

- versterking resultaatgerichtheid:
de huidige aanpak leidt tot nieuwe mogelijkheden voor personeelsbeleid en voor aanpak van de tekorten aan onderwijspersoneel. Zoals aangegeven ligt de focus van het programma bij vernieuwing, veel minder bij te bereiken resultaten in termen van de omvang van het tekort en verbetering van personeelsbeleid. Volgens ramingen zal de omvang van de problematiek de komende jaren sterk toenemen. Daarbij is het van belang om te benadrukken dat er niet alleen sprake is van een kwantitatief probleem (het tekort op de arbeidsmarkt), maar zeker ook van een kwalitatief probleem (de kwaliteit van het personeelsbeleid op scholen). Op beide vlakken is aanscherping van de huidige aanpak, die vooral gericht is op innovatie en ondersteuning, nodig door strakker te sturen op te bereiken resultaten
- verbetering informatiepositie:
tweede opgave is verbetering van de informatiepositie. Een scherp beeld van de problematiek is voorwaarde voor een gerichte aanpak die aansluit bij de problematiek. Verdere verbetering van de informatievoorziening is hiervoor noodzakelijk (zie verder hoofdstuk 4)
- omslag van korte naar lange termijn aanpak:
perspectief voor de middellange termijn is dat scholen hun verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid en de aanpak van tekorten zelf oppakken en daartoe afspraken maken

met instellingen in de (regionale) educatieve infrastructuur over opleiding, scholing en begeleiding. Op dit moment is slechts een beperkt aantal scholen hiertoe in staat. Realisatie van dit perspectief vereist een omslag ten opzichte van de huidige aanpak, zoals onderstaande tabel laat zien:

Korte termijn	Langere termijn
Specifieke maatregelen: <ul style="list-style-type: none">- nadruk op inhoud- stimuleringsregelingen en pilots aanpak tekorten en personeelsbeleid- nieuwe opleidingswegen Incrementele ontwikkelingsaanpak Stimulering en vernieuwing	Generieke aanpak: <ul style="list-style-type: none">- nadruk op condities- scholen in staat stellen tot eigen personeelsbeleid en aanpak tekort- vraagsturing opleiding en scholing Rationele aanpak (vanuit eindperspectief) Financiering, (de)regulering en bestuurlijke condities

3 De veranderingsaanpak

3.1 Twee lijnen

Innovatie en regionale convenanten

Innovatie en stimulering:

- ontwikkelen nieuwe aanpakken met netwerk van innovatieve instellingen
- onvoldoende samenhang tussen de maatregelen
- groot aantal landelijke projectorganisaties
- verbreding komt moeilijk van de grond

Regionale convenanten:

- aanpak sluit aan bij regionaal karakter onderwijsarbeidsmarkt en problematiek
- eerste ervaringen wisselend:
 - positief: alle partners aan tafel
 - negatief: afspraken onvoldoende concreet

In de huidige veranderingsaanpak staan twee lijnen centraal:

- innovatie en stimulering:
in samenwerking tussen het programma en een netwerk van innovatieve instellingen (scholen, opleidingen, begeleidingsinstellingen) worden nieuwe instrumenten en aanpakken ontwikkeld, die vervolgens als best practices ter beschikking worden gesteld aan het onderwijsveld. Via voorlichting, scholing, subsidieregelingen en ondersteuning door instellingen uit de educatieve infrastructuur en landelijke projectorganisaties worden onderwijsinstellingen gestimuleerd gebruik te maken van deze best practices.
- regionale convenanten:
om concrete problemen aan te pakken en samenwerking bij de aanpak van tekorten en modernisering van het personeelsbeleid te stimuleren worden regionale convenanten afgesloten tussen onderwijsinstellingen, opleidingen, begeleidingsinstellingen en gemeenten.

Innovatie en stimulering

Deze lijn omvat een groot aantal maatregelen, variërend van functiedifferentiatie, integraal personeelsbeleid en opleiden in de school tot het begeleiden van zij-instromers en teamteaching. Resultaat zijn een groot aantal nieuwe instrumenten en werkwijzen. Bij de ontwikkeling van deze instrumenten is in de afgelopen jaren een toenemend aantal scholen betrokken geraakt. Veel meer dan enkele jaren geleden staat ontwikkeling van intern personeelsbeleid in VO en PO-scholen op de agenda. Gebruik van deze instrumenten en werkwijzen wordt gestimuleerd via verschillende stimuleringsregelingen en projectorganisaties. Toch is nog steeds maar een beperkt aantal scholen op systematische wijze bezig met de ontwikkeling van personeelsbeleid en nieuwe vormen van organisatie van het onderwijs.

Voorbeelden van maatregelen zijn:

- het projectbureau Integraal Personeelsbeleid (belegd bij de VSWO) dat pilots op 60 scholen begeleidt, instrumentarium ontwikkelt en voorlichting aan scholen verzorgt
- de stimuleringsregelingen voor zij-instromers in PO en VO
- het projectbureau Schoolbudgetten, Personeelsbeleid en Schoolontwikkeling, dat scholen ondersteunt bij de inzet van schoolbudgetten (brochures, informatiebijeenkomsten, helpdesk)
- pilots met functiedifferentiatie in PO, VO en BVE
- pilotprojecten met opleiden in de school, waarin scholen met elkaar en met lerarenopleidingen de opleidingsfunctie in de school vormgeven
- kweekvijverprojecten voor leidinggevendenden van vijf hogescholen met PO-scholen
- projecten met sociale partners in Rijnmond, Overijssel, Amsterdam en Eindhoven om ervaren vakmensen als zij-instromers op te leiden tot leraar.

Knelpunten zijn:

- door het grote aantal maatregelen en het feit dat er voor veel maatregelen aparte projectorganisaties zijn is er onvoldoende samenhang tussen de maatregelen
- verbreding van het gebruik van instrumenten en werkwijzen die bewezen hebben effectief te zijn komt moeilijk van de grond.

Regionale convenanten

In het plan van aanpak, dat op 2 december 2002 naar de Tweede Kamer is gezonden, is aangegeven dat krachtig wordt ingezet op regionale convenanten.

In Amsterdam is een convenant getekend, in West-Brabant, Den Haag, Oost-Gelderland, Alemere, Haarlem, Rotterdam en Arnhem/Nijmegen zijn convenanten in voorbereiding. SBO begeleidt de regio's bij het opstellen van deze convenanten. Het door SBO opgestelde modelconvenant bevat doelstellingen in termen van algemene intenties om overleg en samenwerking te versterken, en resultaatafspraken op het gebied van instroom van personeel (zij-instromers, onderwijsassistenten, gezamenlijke werving) en behoud van zittend personeel (ziekteverzuim, functiedifferentiatie, et cetera).

De eerste ervaringen met het opstellen van convenanten zijn wisselend. Enerzijds ervaren betrokkenen het als positief dat alle partners in een regio rond de tafel zitten, anderzijds zijn de afspraken nog onvoldoende concreet. SBO benadrukt dat voor de convenanten

maar beperkte middelen beschikbaar zijn en dat de convenanten een eerste stap zijn op weg naar intensivering van de samenwerking in de regio's.

Volgens AEF vormen regionale convenanten op zich een goede basis voor een veranderingsaanpak, mits ze aan bepaalde voorwaarden voldoen:

- scherpe analyse van de problematiek (op regionaal niveau en zo nodig op het niveau van afzonderlijke onderwijsinstellingen, op het gebied van tekorten en op het gebied van personeelsbeleid in brede zin)
- draagvlak en gevoel van urgentie bij de deelnemende onderwijsinstellingen, instellingen uit de educatieve infrastructuur en de gemeente(n)
- scherpe targets, die aangeven welke resultaten wanneer bereikt worden en wie daarvoor welke bijdrage moet leveren
- sturing op de uitvoering (voortgang en knelpunten)
- ondersteuning door een krachtige regionale veranderingsorganisatie.

4 Aansluiting bij de problematiek

Inzicht in de problematiek

Onvoldoende scherp beeld problematiek

Huidige aanpak gebaseerd op globaal beeld problematiek

Prioriteiten aanpak sluiten niet goed aan bij ernst en omvang problematiek
(regio's, functiecategorieën en schoolsoorten met ernstigste problemen)

Onvoldoende zicht op de wereld achter de cijfers

Geen systematische informatie over omvang en oorzaken regionale/lokale
problematiek en (effecten) huidige aanpak:

- landelijk veel cijfers beschikbaar, maar analyses onvoldoende gedetailleerd
- regionaal/lokaal onvoldoende inzicht in de precieze omvang van de problematiek

Basis voor een effectieve aanpak is aansluiting bij de problematiek waarmee onderwijsinstellingen geconfronteerd worden. Hoe scherper het beeld van de problematiek, des te gericht de maatregelen kunnen zijn. Om te bepalen of de aanpak aansluit bij de problematiek is inzicht in de aard en omvang van het tekort en van factoren die het tekort beïnvloeden noodzakelijk. Op basis daarvan dienen de prioriteiten en maatregelen te worden vastgesteld.

De huidige aanpak is gebaseerd op een beeld van de problematiek op nationaal niveau, niet op specifieke gegevens over knelpunten per regio, per schoolsoort en per functiecategorie.

Het belang van een scherp beeld van de problematiek voor het bepalen van de prioriteiten van het programma kan worden verhelderd aan de hand van enkele voorbeelden.

Uit de meest recente arbeidsmarkttraming voor het primair en voortgezet onderwijs ('De toekomstige arbeidsmarkt voor leraren en managers in het primair en voortgezet onderwijs, prognoses 2003-2011', ECORYS-NEI, 2003) en het Onderwijsverslag 2002 (Inspectie van het Onderwijs, 2003) komt voor het primair onderwijs het volgende beeld naar voren.

Het tekort aan leraren is in 2003 het grootst in de RBA-regio's Rotterdam, Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Rijnmond, Zuidelijk Noord-Holland en Flevoland. De

spanningsindicator (het aantal onvervulde vacatures als percentage van het aantal arbeidsplaatsen) is in deze regio's groter dan 3.5%. In 2011 zal de spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het primair onderwijs verdubbeld zijn ten opzichte van 2003. De problematiek concentreert zich dan in de RBA-regio's Friesland, IJssel-Veluwe, Flevoland, Zuidelijk Noord-Holland, Rijnmond, Utrecht, Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. De spanningsindicator in deze regio's zal in 2011 groter zijn dan 5%. In deze cijfers is de tijdelijke vervangingsvraag als gevolg van ziekteverzuim – circa 8000 fte – niet meegenomen.

De vacature-intensiteit in het speciaal basisonderwijs is twee maal zo hoog als in het reguliere basisonderwijs.

Voor het management in het primair onderwijs neemt de spanningsindicator – die in 2003 in de meeste regio's hoger is dan 4% - in 2011 in vrijwel alle regio's toe tot meer dan 15%. Op 20% van de scholen zal dan sprake zijn van onvervulde vacatures voor (adjunct-)directeuren.

In het voortgezet onderwijs concentreert de problematiek zich in 2003 in de RBA-regio's IJssel-Veluwe, Flevoland, Rijnstreek, Haaglanden, Utrecht, Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. De spanningsindicator in deze regio's is in 2003 groter dan 5%. In 2011 zal de spanningsindicator in elke RBA-regio groter zijn dan 15%.

De vacature-intensiteit in het speciaal onderwijs en het VMBO is 2 tot 3 keer zo groot als in de rest van het voortgezet onderwijs.

De tekorten zijn het grootst in de vakgebieden talen (25%), exact, culturele vorming en lichamelijke opvoeding (17%).

Aan de aanbodzijde is opvallend dat het rendement van de lerarenopleidingen voortgezet onderwijs lager is dan 50% en dat van de afgestudeerden na 1.5 jaar (nog) maar circa 25% in onderwijs werkt.

Op basis van deze gegevens kan geconcludeerd dat een aantal van de belangrijkste problemen betrekking hebben op de regio's met de hoogste spanningsindicator, het management in het primair onderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs in het voortgezet onderwijs, het VMBO, specifieke categorieën leraren in het voortgezet onderwijs, het rendement van lerarenopleidingen voortgezet onderwijs en de instroom en het behoud van beginnende leraren in het VO. De huidige aanpak sluit hier maar ten dele bij aan. Zo is de keuze van regio's waarin 2003 convenanten worden afgesloten maar ten dele gebaseerd op de ernst van de problematiek. Er vinden onvoldoende specifieke maatregelen plaats gericht op verhoging van de rendementen van de lerarenopleiding voor het VO en het voorkomen van uitstroom van beginnende leraren. In het licht van bovenstaande cijfers is het gewenst om specifieke maatregelen te nemen gericht op verhoging van de rendementen van lerarenopleidingen voor het VO en het voorkomen van uitstroom van beginnende leraren. Hetzelfde geldt voor maatregelen met betrekking tot speciaal (basis)onderwijs.

Op dit moment ontbreekt systematische informatie over de omvang en oorzaken van de problematiek op regionaal en lokaal niveau en over de (effecten van de) huidige aanpak. Landelijk zijn er weliswaar veel cijfers over de problematiek beschikbaar, maar de analyses die op basis daarvan worden uitgevoerd zijn onvoldoende gedetailleerd om te komen tot een gerichte regionale aanpak. Alle maatregelen worden gemonitord, maar nog steeds is over veel zaken slechts beperkte informatie beschikbaar. Bovendien ontbreekt een scherp beeld van de wereld achter de cijfers. In de praktijk nemen scholen

allerhande maatregelen om de nood te lenigen (zoals bijvoorbeeld vrijwilligers voor de klas, structureel laten verzorgen van lessen door onderwijsassistenten, klassen naar huis sturen), die niet in de cijfers tot uitdrukking komen. Gedetailleerde regionale informatie vormt een belangrijke basis voor het opstellen van betere regionale convenanten. De in ontwikkeling zijnde monitor kan hiervoor een belangrijk instrument zijn, mits aandacht wordt besteed aan ondersteuning van scholen bij het gebruik daarvan.

Wat verwachten scholen van OCenW?

In het kader van de quick scan zijn gesprekken gevoerd met een beperkt aantal innovatieve scholen, ROC's en lerarenopleidingen. Zij bleken opmerkelijk eensgezind in hun verwachtingen van het ministerie. Voor deze scholen en ROC's is het evident dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor personeelsbeleid en de aanpak van tekorten, dat dit in samenhang dient te geschieden met onderwijskundige keuzes en de inrichting van de schoolorganisatie en dat regionale samenwerking een voorwaarde is voor een effectieve aanpak. De ROC's en lerarenopleidingen zien het als hun taak om in samenwerking met de scholen de opleidingen te moderniseren.

Om dit mogelijk te maken dient OCenW volgens de gesprekspartners de volgende condities te vervullen:

- ruimte bieden en aanspreken op resultaat:
In de eerste plaats willen scholen dat OCenW hun ruimte geeft om de problemen zelf en op hun eigen manier aan te pakken. Tegenhanger daarvan is dat het ministerie scholen meer mag aanspreken op hun resultaten (targets en verantwoording)
- wegnemen belemmerende regelgeving:
In de tweede plaats moet OCenW belemmerende regelgeving wegnemen. Voorbeelden die in de gesprekken naar voren werden gebracht zijn het rechtspositiereglement, het Vervangingsfonds, de voorschriften van CFI en het beperkte aantal inschrijvingsvormen voor studenten aan de lerarenopleiding
- informatie en kennisdeling:
Scholen beschikken over onvoldoende informatie over de problematiek en effectieve aanpakken. Daardoor wordt onvoldoende gebruik gemaakt van ervaringen van anderen. Juist onder de innovatieve scholen is de behoefte aan informatie en kennisdeling groot. Daar zou op landelijk niveau een voorziening (kenniscentrum) voor moeten worden gecreëerd. OCenW zou hiertoe het initiatief moeten nemen of moeten stimuleren dat de onderwijsorganisaties of SBO een dergelijk kenniscentrum opzetten
- aansluiten bij ontwikkelingen in praktijk:
Benadrukt wordt dat er in het onderwijsveld veel goede initiatieven zijn, zowel op het gebied van personeelsbeleid als op het gebied van regionale samenwerking tussen scholen en opleidingen. OCenW moet hierbij aansluiten, knelpunten waar deze initiatieven tegenaan lopen oplossen, nieuwe ontwikkelingen faciliteren en de condities creëren voor verbreding en versnelling van deze initiatieven.

5 Conditie voor een effectieve aanpak

De aanpak van het lerarentekort en modernisering van het personeelsbeleid in de scholen is een complex veranderingsproces. Op basis van praktijkervaring heeft AEF een aantal condities geformuleerd voor een effectieve aanpak van complexe veranderingsprocessen, die relevant zijn voor de aanpak van het lerarentekort. In de bijlage bij dit rapport zijn twee voorbeelden van geslaagde veranderingsprocessen beschreven, die het belang van onderstaande condities illustreren. Het programma wordt getoetst aan deze condities, waarna opgaven worden geformuleerd voor aanscherping van de aanpak.

De condities

- van buiten naar binnen:
In de aanpak moet de maatschappelijke problematiek centraal staan. Er moet sprake zijn van beleefde urgentie. Bovendien moeten de resultaten een zichtbare bijdragen leveren aan oplossing van de maatschappelijke problematiek
- een scherp beeld van de problematiek:
De aanpak moet gebaseerd worden op een scherp en gedetailleerd beeld van de problematiek. Daarbij is het van groot belang dat er sprake is van gedeelde informatie. Monitoring van ontwikkelingen maakt het bovendien mogelijk vast te stellen in hoeverre de aanpak succesvol is en op basis daarvan zo nodig bij te sturen
- overeenstemming over uitgangspunten, veranderingsstrategie en sturingsmodel:
Om te voorkomen dat tijdens de uitvoering steeds discussie optreedt over de uitgangspunten van de aanpak, de strategie om de beoogde doelen te realiseren en het sturingsmodel, dienen hierover bij de start van de aanpak duidelijke afspraken gemaakt te worden
- heldere targets:
De aanpak moet gericht worden op concrete doelen, die aansluiten bij de concrete problematiek in het veld en zijn uitgedrukt in te bereiken eind- en tussentijdse resultaten. Deze targets moeten vervolgens vertaald worden in maatregelen, die worden uitgewerkt in prestatie-afspraken (wie doet wat wanneer met welk resultaat). De organisatie van de aanpak moet worden afgeleid van de targets, zodat structuurdiscussies zo veel mogelijk worden voorkomen en een gedifferentieerde organisatie, maatwerk en flexibiliteit mogelijk worden
- sturen op resultaten, knelpunten en condities:
De targets vormen de basis voor sturing op de voortgang in de uitvoering. Sturing dient gericht te zijn op resultaten (worden de prestatie-afspraken nageleefd, zijn de afgesproken tussentijdse resultaten gerealiseerd), knelpunten in de uitvoering en condities die vervuld moeten worden om een effectieve aanpak mogelijk te maken (b.v. (de)regulering, geld, personeel, bijstelling van afspraken)
- commitment van de top:

Gegeven de veelheid aan actoren en belangen is commitment van de top (de politieke en ambtelijke leiding van OCenW, de politiek en de onderwijsorganisaties) een cruciale succesvoorwaarde. Daarbij gaat het zowel om de uitgangspunten van de aanpak, de veranderingsstrategie en het sturingsmodel als om de gekozen targets. Niet alleen moeten de aanpak en de targets worden onderschreven, ook moet vanuit de top gestuurd worden op realisatie van de targets en de condities die daarvoor vervuld moeten worden. Het commitment moet actief worden uitgedragen

- krachtige veranderingsorganisatie(s):
De aanpak moet getrokken worden door (een) krachtige veranderingsorganisatie(s). Taken van deze veranderingsorganisatie(s) zijn informatievoorziening over de aard en omvang van de problematiek, monitoring en bewaking van de voortgang en signalering van knelpunten, een aanjaagrol om doorbraken te forceren, regie op de uitvoering en in- en externe communicatie (inclusief kennisdeling). Er kan gekozen worden voor veranderingsorganisaties per target, een veranderingsorganisatie voor het hele programma of voor een combinatie van beiden. De keuze dient enerzijds gebaseerd te zijn op effectiviteitsoverwegingen, anderzijds op draagvlak bij de betrokkenen
- goed samenspel tussen alle betrokkenen:
Gegeven de vele actoren, de onderlinge afhankelijkheden en het feit dat maar in beperkte mate sprake is van hiërarchische relaties, is een goed samenspel tussen alle betrokkenen een belangrijke succesvoorwaarde. Naast afspraken over rollen, informatie-uitwisseling, communicatie en besluitvormingsprocedures stelt dit eisen aan de sturing door het programmamanagement.

Toetsing programma aan condities

- van buiten naar binnen:
Hoewel het lerarentekort algemeen als het belangrijkste knelpunt in het onderwijs wordt beschouwd, zijn er grote verschillen in beleefde urgentie tussen scholen. Een aanzienlijk deel van de scholen verwacht de komende jaren zelf niet geconfronteerd te zullen worden met grote problemen op dit gebied. De gerichte aanpak van de problemen in de grote steden sluit aan bij de daar beleefde urgentie.
De resultaten van het programma dragen bij aan een meer open onderwijsarbeidsmarkt, maar niet direct aan oplossing van de tekorten of modernisering van personeelsbeleid. Nieuwe werkwijzen en instrumenten zijn hiervoor wel noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden.
Mede door de bestuurlijke rolverdeling tussen scholen (modernisering personeelsbeleid en aanpak tekorten), SBO (optimalisering arbeidsmarkt) en OCenW (kwalificatiestructuur en opleidingsstelsel) ligt de nadruk binnen het programma op de bijdrage van OCenW.
- een scherp beeld van de problematiek:
Er zijn veel gegevens over (oorzaken van) het lerarentekort beschikbaar. Alle maatregelen worden gemonitord. Voor een scherp beeld van de problematiek op het niveau van regio's, functiecategorieën en schoolsoorten zijn nadere analyses nodig.
- overeenstemming over uitgangspunten, veranderingsstrategie en sturingsmodel:
Tussen de minister, de Tweede Kamer en de onderwijsorganisaties bestaat in grote lijnen overeenstemming over het lerarenbeleid. De vragen naar de verhouding van de huidige

aanpak, die gekarakteriseerd kan worden als een vernieuwingsbeleid en specifieke stimulerende, tot enerzijds het perspectief voor de middellange termijn (scholen maken hun verantwoordelijkheid voor de aanpak van tekorten en personeelsbeleid waar) en anderzijds de algemene sturingsfilosofie van OCenW (richting, ruimte, resultaat en rekenschap) moet echter nog beantwoord worden

- targets en sturing op resultaten:
Versterking van de resultaatgerichtheid van het programma vereist strakkere sturing op te bereiken resultaten. Dat is alleen mogelijk als er helderheid bestaat over de vraag wat wanneer gerealiseerd moet zijn en wie daartoe wat wanneer moet doen, over de rollen van scholen, opleidingen, regionale of landelijke projectbureaus, SBO en OCenW en over de sturing van het programma. Afgeleid hiervan moeten ook afspraken gemaakt worden over de rollen binnen OCenW. Concretisering van de huidige doelstellingen in targets als basis voor sturing op de voortgang in de uitvoering kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Voorwaarde is wel dat tussen OCenW, de onderwijsorganisaties en de sociale partners overeenstemming bestaat over de noodzaak van krachtiger sturing op de aanpak en de regie van OCenW op het totale programma.
- krachtige veranderingsorganisatie(s):
Voor verschillende maatregelen zijn aparte landelijke projectorganisaties ingericht, in een stimulerende, faciliterende of uitvoeringsrol. Zowel op het niveau van afzonderlijke maatregelen als op het niveau van het programma als geheel ontbreekt het aan krachtige veranderingsorganisaties die regie voeren op de uitvoering.

De opgaven

Op basis van de toetsing aan de condities voor een effectieve aanpak van veranderingsprocessen kunnen de volgende opgaven voor het programma worden afgeleid:

- betere aansluiting bij de problematiek waarmee onderwijsinstellingen geconfronteerd worden:
Daarbij kan het gaan om specifieke maatregelen om bepaalde knelpunten aan te pakken of om het vervullen van algemene condities waaronder scholen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Voorwaarde voor een betere aansluiting bij de problematiek is verbetering van de informatiepositie, zodat duidelijk is waar de problematiek zich concentreert. Door ook de aanpak daarop te richten wordt ook aangesloten bij beleefde urgentie
- versterking van de resultaatgerichtheid door invoering van targets en sturing op resultaten, knelpunten en condities
- afstemming van de interne en externe programmaorganisatie op de targets:
Centrale elementen daarbij zijn de regierol van OCenW op de totale aanpak, (een) krachtige veranderingsorganisatie(s) in een aanjaagrol, een expertisecentrum voor

informatie en analyses, de in- en externe communicatie en afspraken over rollen en besluitvormingsprocedures.

6 Conclusies

Op basis van de analyse kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

Het programma is succesvol als vernieuwingsbeleid.

De veranderingsaanpak bestaat uit twee lijnen: innovatie en een regionale benadering via convenanten. Bij de innovatielijn gaat het er om de samenhang tussen de maatregelen te versterken en te zorgen voor brede toepassing van effectieve aanpakken. Bij de regionale aanpak gaat het er om op basis van een scherp beeld van de lokale en regionale problematiek te komen tot concrete afspraken, zowel over de bijdrage van alle betrokken partijen als over de uitvoering.

Opgaven voor de komende jaren zijn:

- versterking van de resultaatgerichtheid van de aanpak door invoering van targets en sturing op resultaten, knelpunten en condities
- verbetering van de informatiepositie, waardoor de prioriteiten en maatregelen beter kunnen aansluiten bij de problematiek en de behoeften van scholen
- afstemming van de interne en externe programmaorganisatie op de targets:
Centrale elementen daarbij zijn de regierol van OCenW op de totale aanpak, (een) krachtige veranderingsorganisatie(s) in een aanjaagrol, een expertisecentrum voor informatie en analyses, de in- en externe communicatie en afspraken over rollen, verdeling van verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocedures.
- realisering van de omslag van de korte termijnaanpak (stimulering en innovatie) naar de lange termijnaanpak (zorgen voor condities waaronder scholen hun verantwoordelijkheid voor de aanpak van tekorten en personeelsbeleid zelf kunnen oppakken).

Deel 2: Aanbevelingen

7 Naar een targetaanpak

7.1 Waarom een targetaanpak?

Uit de analyse blijkt dat de huidige aanpak onvoldoende focus heeft. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de doelen van het programma, zoals opgenomen in het Programmaplan Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid 2002 - 2006, concept d.d. 4 oktober 2002:

- 'een onderwijsarbeidsmarkt die regionaal werkt' en is georganiseerd. De spanning die er ook in 2006 nog zal zijn, wordt in de regio opgevangen
- een samenhangende opleidings- en kwalificatiestructuur die flexibel en transparant is, die mensen de kans geeft langs alle mogelijke wegen tot een onderwijsberoep toe te treden en binnen het onderwijs door te stromen
- de opleidingen tot leraar (en onderwijsassistent) bieden naast de voltijd- en duale opleidingen voor havo/vwo-abituriënten een flexibel opleidingspakket (van deelbekwaamheden tot brede competenties) aan mensen die na andere maatschappelijke ervaring gekozen hebben voor een baan in het onderwijs
- een grote groep '2^e loopbaners' is aan een baan in het onderwijs begonnen.'

Naast het aanbrengen van meer focus is ook versterking van het programma nodig. Wat betreft de maatregelen kan het daarbij gaan om versnelling of intensivering van bestaande maatregelen of nieuwe aanpakken. Tenminste zo belangrijk is versterking van de systematiek van de aanpak (niet alleen andere dingen doen, maar de dingen ook anders doen). Daarbij gaat het er om dat maatregelen gebaseerd worden op een scherp beeld van de problematiek en dat de problematiek in het veld en de uitvoeringspraktijk centraal staat.

Wat dit betekent kan verhelderd worden aan de hand van enkele voorbeelden.

Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 4 is in het primair onderwijs het tekort het meest nijpend voor managementfuncties (directeuren en adjunct-directeuren). In de meeste RBA-regio's is de spanningsindicator in 2003 groter dan 4%, oplopend tot 6.3% in de regio Haaglanden. In 2011 is de spanningsindicator voor managers in het primair onderwijs in vrijwel alle RBA-regio's groter dan 15%, oplopend tot 27.9% in Amsterdam. In 2011 zal op 20% van de scholen sprake zijn van een vacature voor (adjunct-)directeur. Dit gegeven vormt een ernstige belemmering voor realisatie van het streven dat scholen in toenemende mate zelf de verantwoordelijk oppakken voor hun personeelsbeleid en de schoolorganisatie zo inrichten dat zij minder afhankelijk worden van tekorten op de arbeidsmarkt. De huidige maatregelen lossen dit knelpunt niet op. Bovendien zijn veel onderwijsmanagers nog onvoldoende in staat om een goed personeelsbeleid te voeren.

Al jaren wordt functiedifferentiatie in het onderwijs gestimuleerd. Functiedifferentiatie wordt gezien als een belangrijk instrument om de tekorten aan te pakken en scholen beter in staat te stellen om te gaan met verschillen tussen leerlingen. De inzet van onderwijsassistenten, leraarondersteuners en vakdeskundigen zoals pedagogen, psychologen en orthopedagogen, ontlast bovendien de leraren. Tot slot draagt functiedifferentiatie bij aan meer loopbaanmogelijkheden in het onderwijs. In het primair onderwijs is het aantal onderwijsassistenten de afgelopen jaren gestegen van circa 1000 tot zo'n 4000. Dat heeft echter maar in beperkte mate tot functiedifferentiatie in het primair proces geleid. De meeste onderwijsassistenten verrichten ondersteunende werkzaamheden of zij vervangen leraren en staan zelfstandig voor de klas. In het voortgezet onderwijs komt functiedifferentiatie in het primair proces slechts op zeer beperkte schaal voor. In de BVE-sector wordt wel veel gebruik gemaakt van ander personeel dan leraren. Overigens zijn er binnen de sectoren grote verschillen tussen scholen. Er bestaat alleen een globaal beeld van de mate van functiedifferentiatie op scholen.

De huidige aanpak om functiedifferentiatie te stimuleren is er vooral op gericht scholen ruimte te bieden (deregulering, toekenning schoolbudgetten) en bestaat verder uit het ontwikkelen en verspreiden van best practices via pilots en voorlichting. Knelpunten zijn dat scholen van deze ruimte onvoldoende gebruik maken en vaak niet eens nadenken over functiedifferentiatie. Zo nemen veel scholen alleen onderwijsassistenten aan om het tekort op te lossen, niet om het onderwijs anders te organiseren. Het is dan ook de vraag of scholen niet te veel ruimte krijgen en daarmee ook de ruimte om niets te doen. Daarnaast leiden best practices slechts in beperkte mate tot bredere toepassing.

Deze voorbeelden illustreren het belang van een meer systematische en resultaatgerichte aanpak, die er toe leidt dat in de uitvoering de vereiste resultaten bereikt worden, alle neuzen dezelfde kant op staan, alle betrokkenen weten wat ze moeten doen en de goede rollen vervullen en er sprake is van een goede uitvoeringsplanning en een voortgangsbewaking die signaleert of afspraken worden nagekomen en of bijsturing nodig is.

7.2 Kenmerken targetaanpak

Kenmerken targetaanpak

Programma richt zich op 15-20 targets:

- concrete beschrijving van te bereiken resultaten
- aansluiten bij problematiek in het veld
- focus
- sectoraal en sectoroverstijgend

Stappen:

- scherp beeld van de problematiek
- scherp beeld van de huidige aanpak (resultaten, knelpunten, effecten)
- vaststellen van prioriteiten
- formuleren van targets (te bereiken eind- en tussentijdse resultaten)
- uitwerken van targets:
 - nulmeting
 - maatregelen (prestatie-afspraken)
 - organisatie en trekker
 - budget
 - condities
- monitoring en voortgangsbewaking
- sturing op voortgang (resultaten, knelpunten, condities)

Organisatie en sturing afleiden van inhoud en aanpak target -> maatwerk, geen structuurdiscussies

Om te komen tot een meer systematische benadering, waarin de uitvoeringspraktijk centraal staat, stelt AEF voor het programma te versterken door invoering van een targetaanpak.

Kern van deze aanpak is dat voor de belangrijkste prioriteiten van het programma targets worden geformuleerd. De targets beschrijven de te bereiken eind- en tussentijdse resultaten. Daardoor wordt iedereen op dezelfde doelen gericht. De targets geven bovendien aan wat door wie gedaan moet worden om deze resultaten te realiseren (prestatieafspraken). De targetaanpak houdt het midden tussen een bestuurlijk-organisatorische top down-aanpak en een vrijblijvende procesgerichte ontwikkelingsaanpak. De aanpak is zowel resultaatgericht als flexibel, doordat op basis van voortgangsbewaking en monitoring bijstelling mogelijk is en de organisatie wordt afgestemd op de inhoud en de aanpak per target.

De targets kunnen betrekking hebben op:

- de vraagzijde: regio's, sectoren en functiecategorieën waar de tekorten het grootst zijn (grote steden, management PO, VMBO, speciaal onderwijs, leraren talen VO)
- de aanbodzijde: vergroting van het aanbod uit diverse bronnen, zoals opleidingen, zij-instromers, uitbreiding van de betrekkingsomvang, vermindering van uitstroom, onderwijsassistenten, inzet van niet-onderwijzend personeel et cetera
- de organisatie van de school en het onderwijs: begeleiding van beginnende leraren, functiedifferentiatie en teamteaching, inzet van ICT et cetera
- het functioneren van het opleidingsstelsel en de educatieve infrastructuur: versterking van vraagsturing, opleiden in de school, verhoging van het rendement van de lerarenopleiding VO et cetera

- algemene condities, zoals de vorming van een kwalificatiestructuur, de oprichting van brancheorganisaties en (de)regulering.

Bij de keuze van targets gaat het om scherpe prioritering, waarbij een evenwicht gezocht moet worden tussen:

- de gebieden, functiecategorieën en schoolsoorten met de ergste tekorten
- kwalitatieve knelpunten in het huidige personeelsbeleid
- belangrijke innovaties.

De targets geven focus aan de aanpak en zijn de basis voor sturing op de voortgang. Het aantal targets moet beperkt zijn tot 15 à 20. Dat betekent dat de aanpak gericht moet worden op de belangrijkste opgaven c.q. problemen. Enerzijds wordt daarmee uitgedrukt dat niet alles tegelijkertijd kan worden aangepakt, anderzijds biedt de keuze om de aanpak te richten op een beperkt aantal zaken juist meer kans op resultaat dan een aanpak die zich richt op alle aspecten van het lerarentekort. De targets moeten aansluiten bij de problematiek waar onderwijsinstellingen in de praktijk mee geconfronteerd worden.

Stappen targetaanpak

Het formuleren en uitwerken van targets bestaat uit de volgende stappen:

- 1 analyse van de problematiek
- 2 analyse van de huidige aanpak (resultaten, knelpunten, condities)
- 3 vaststellen van de prioriteiten
- 4 formuleren van targets (tussentijdse doelen en einddoelen)
- 5 uitwerken van de targets:
 - nulmeting
 - maatregelen (prestatie-afspraken)
 - organisatie en trekker
 - budget
 - condities
- 6 monitoring en voortgangsbewaking
- 7 sturing op voortgang (resultaten, knelpunten en condities)

Deze stappen worden hieronder toegelicht.

Stap 1-2: analyse

De keuze van de targets moet gebaseerd worden op een scherp beeld van de problematiek en de huidige aanpak.

Daarbij gaat het in de eerste plaats om een gedetailleerd beeld van vraag en aanbod, zowel op regionaal als op landelijk niveau. Aan de vraagzijde moet voor elke regio en zo nodig op lokaal niveau inzicht bestaan in de vraag per sector (PO, VO, BVE), per schoolsoort en type school (b.v. VMBO, zwarte scholen, speciaal onderwijs) en per functiecategorie (b.v. leraren (zo nodig uitgesplitst per vak), management, onderwijsassistenten, vervangers et cetera). Aan de aanbodzijde moet voor elke mogelijke bron bekend zijn wat het potentieel is en welke condities vervuld moeten worden om dit aan te boren c.q. uit te breiden. Veel van deze gegevens zijn bekend, maar

de analyses zijn vaak te globaal om te dienen als basis voor scherpe keuzes in de aanpak. Afhankelijk van de gekozen prioriteiten zullen dus op onderdelen nadere analyses nodig zijn om targets en maatregelen vast te stellen.

Daarnaast moet een scherp inzicht bestaan in de huidige belemmeringen voor een effectieve aanpak van de problematiek. Daarbij kan gedacht worden aan de beperkte ervaring van veel scholen met integraal personeelsbeleid, het ontbreken van brancheorganisaties in PO en VO, het imago van de leraar, het beperkte ondernemerschap in het onderwijs, belemmerende regelgeving, het ontbreken van krachtige veranderingsorganisaties, de zwakke positie van veel scholen in de educatieve infrastructuur, de rechtspositieregelingen et cetera.

Van de huidige aanpak moeten de resultaten, effecten, knelpunten en condities voor succes bekend zijn.

Stap 3-4: prioriteiten en targets

In theorie worden de prioriteiten bepaald op basis van de hierboven beschreven analyses. Gegeven het feit dat er voor het programma al prioriteiten zijn vastgesteld zal de analyse wellicht meer het karakter hebben van toetsing van de prioriteiten op basis waarvan de prioriteiten worden bevestigd of bijgesteld.

Per prioriteit worden vervolgens targets geformuleerd, die beschrijven welke resultaten wanneer bereikt moeten zijn, inclusief tussentijdse resultaten (in elk geval per jaar). De targets worden geformuleerd in termen van zichtbare resultaten voor het onderwijsveld.

Voor de problematiek van het management in het PO, die in de vorige paragraaf beschreven is, zou als target voor 2007 geformuleerd kunnen worden:

- er is geen tekort aan (adjunct)directeuren in het PO
- alle schoolleiders voldoen aan de bekwaamheidseisen
- tenminste 75% van de schoolleiders heeft een scholings- en begeleidingstraject op het gebied van personeelsbeleid succesvol afgesloten.

Stap 5: uitwerken targets

Elke target moet worden uitgewerkt in de volgende elementen:

- nulmeting: in beeld brengen van de huidige situatie
- maatregelen: beschrijven welke maatregelen nodig zijn om de targets en tussentijdse resultaten te realiseren met per maatregel een beschrijving van de opbrengst, de betrokken actoren en de bijdrage per actor in termen van prestatie-afspraken en de planning
- organisatie: op basis van de maatregelen vaststellen wie voor elke target de trekker is, wie de andere betrokken actoren zijn, hoe de uitvoering georganiseerd wordt (rollen, informatie-uitwisseling, communicatie en besluitvorming). Dit dient gebaseerd te worden op een analyse van het krachtenveld (posities en verhoudingen van betrokken actoren)
- budget: per target worden afspraken gemaakt over het meerjarige budgettaire kader
- condities: vaststellen welke condities vervuld moeten zijn voor realisatie van de target en welke maatregelen door wie genomen worden om deze condities te vervullen.

De organisatie van het programma moet worden afgeleid van de targets. De targetaanpak maakt het mogelijk te kiezen voor een gedifferentieerde aanpak, waarbij de organisatie, de rolverdeling tussen verschillende actoren en de trekker per target kunnen verschillen. Voor een aantal targets zal OCenW trekker zijn, voor andere targets kunnen dat bijvoorbeeld een landelijke projectorganisatie, SBO of samenwerkende partijen in een regio zijn. Deze benadering maakt maatwerk mogelijk en voorkomt structuurdiscussies. Bovendien maakt deze benadering flexibiliteit in de organisatie van de aanpak mogelijk.

De uitwerking per target kan schematisch worden weergegeven in onderstaand format.

Target	Nulmeting (2003)
	Meetbare resultaten voor:
	- 2004
	- 2005
	- 2006
Huidige situatie	Problematiek:
	-
	-
	Huidige maatregelen:
	-
	-
	Resultaten huidige aanpak:
	-
	-
	Knelpunten huidige aanpak:
	-
	-
Maatregelen	Per maatregel:
	- wie
	- wat
	- welk resultaat
	- wanneer
Organisatie	Trekker
	Overige betrokken actoren
	Taken per actor
	Regie op de aanpak
Budget	Per maatregel/gerelateerd aan target

Als illustratie wordt hieronder een mogelijke uitwerking van een target voor functiedifferentiatie beschreven:

- Target:
 - . in 2007 is van het personeel dat in de scholen wordt ingezet voor het primair proces x% geen leraar
 - . in 2007 is op x% van de scholen sprake van teamteaching
- Toelichting: Functiedifferentiatie is er op gericht te komen tot een meer gedifferentieerd personeelsbestand op scholen. Dit kan worden uitgedrukt in de verhouding tussen de

personeelscategorieën (leraar en directie tegenover ander personeel dat wordt ingezet voor het primair proces).

Het percentage dient bepaald te worden op basis van een nulmeting. In het streefcijfer dient te worden uitgedrukt dat sprake moet zijn van een trendbreuk. Op basis van het te bereiken resultaat voor 2007 en de nulmeting worden vervolgens tussenresultaten voor 2006, 2005 en 2004 vastgesteld.

- Teamteaching betekent dat voor het leerproces van de leerling personeel met verschillende expertise en van verschillend niveau wordt ingezet. Het te realiseren eind- en tussentijdse resultaat in termen van het percentage scholen waar sprake is van teamteaching dient bepaald te worden op basis van een nulmeting, die kan worden uitgevoerd door de inspectie. Mogelijke maatregelen om deze resultaten te bereiken zijn:
 - . pilots (continueren van de huidige aanpak)
 - . voorlichting (idem)
 - . coachen of begeleiden van alle schoolleiders/rectoren in PO en VO op het gebied van functiedifferentiatie door vorming van een 'vliegende brigade' die de komende 4 jaar alle scholen langsgaat, de bestaande praktijk doorlicht, schoolleiders en rectoren gedurende maximaal een jaar begeleidt en regionale uitwisseling tussen schoolleiders en rectoren op dit gebied stimuleert.
- Trekker: AVS en VVO, in afstemming met de werkgeversorganisaties.

Stap 6 en 7: monitoring, voortgangsbewaking en sturing

Sturing op de uitvoering vereist inzicht in de (ontwikkeling van de) problematiek en de uitvoeringspraktijk (resultaten, knelpunten en effecten). Basis daarvoor vormen een voortgangsregistratiesysteem en een monitor. Het voortgangsregistratiesysteem brengt in beeld of de afgesproken maatregelen met het gewenste resultaat zijn uitgevoerd en wat knelpunten in de uitvoering zijn. Op basis daarvan kunnen ook condities worden vastgesteld voor een effectieve aanpak. De monitor brengt in beeld of de maatregelen tot de gewenste effecten hebben geleid, d.w.z. of de targets zijn gerealiseerd. Op basis hiervan kan gestuurd worden op resultaten, knelpunten en condities en kunnen de aanpak en/of de targets zo nodig worden bijgesteld.

De voortgangsbewaking kan op basis van het volgende format worden vormgegeven.

Planning	Realisatie	Knelpunten	Oplossingen
Per voorgenomen activiteit aangeven: - wie - wat - welk resultaat - wanneer gereed volgens planning	- volgens planning met beoogd resultaat uitgevoerd? - vertraagd? - ander resultaat dan gepland?	Opties:- niet nakomen afspraken - geld - regelgeving - onvoldoende capaciteit scholen/schoolleiders - onvoldoende info - onvoldoende samenwerking - overig	Opties: - wijzigen targets - strakker sturen op naleving- aanvullende maatregelen - sturen op condities

7.3 Rollen OCenW



Rollen OCenW

- Trekker targets
- Ondersteuning targets (condities/knelpunten)
- Regie targetaanpak:
 - stuurgroep
 - regiegroep
 - programmteam

OCenW vervult in de targetaanpak drie rollen:

- voor een aantal targets is OCenW trekker. Dat betreft vooral targets die betrekking hebben op landelijke kaders, regelgeving en bekostiging
- voor de targets waarvoor een andere actor trekker is kan OCenW een ondersteunende rol spelen, vooral gericht op de aanpak van knelpunten of vervulling van condities voor een effectieve aanpak (b.v. wegnemen belemmerende regelgeving of faciliteren van pilots)
- daarnaast voert OCenW de regie over de totale targetaanpak.

Voor elke afzonderlijke target moet bepaald worden wat de rol van OCenW is, welke maatregelen OCenW moet uitvoeren en tot welke resultaten dat op welke termijn moet leiden. Vervolgens moet voor elke target worden bepaald wie binnen OCenW de trekker of projectleider (bij targets die getrokken worden door andere organisaties) is en wie binnen OCenW verder in welke rol bij de uitvoering betrokken zijn. Op basis hiervan wordt per target de interne organisatie vastgesteld (projectteam, communicatie, besluitvorming en invloed directies op besluitvorming, voortgangsregistratie). Op basis daarvan kan de bijdrage per directie (geld, personeel en maatregelen) worden vastgesteld. Dat wordt vastgelegd in prestatie-afspraken tussen de portefeuillehouder in de BR en de betrokken directies (managementcontract). Als OCenW trekker voor een target is worden ook prestatie-afspraken gemaakt met de externe betrokkenen.

Regie targetaanpak

Daarnaast voert OCenW de regie op het totale programma, in samenwerking met de trekkers per target.

Daarbij kunnen 3 niveaus worden onderscheiden:

- **stuurgroep:**
Het programma wordt aangestuurd door een stuurgroep, die bestaat uit vertegenwoordigers van de ambtelijke leiding van OCenW (DGAE, DPO, DVO, DBVE, DHO, DAP en de programmaleider). De stuurgroep komt wekelijks bijeen. De stuurgroep is verantwoordelijk voor de regie op de uitvoering en stuurt vooral op resultaten, knelpunten en condities en de in- en externe communicatie. Hierbij vormen voortgangsrapportages per target de basis. Periodiek (b.v. eens per maand) overlegt de stuurgroep met de minister over voortgang en knelpunten in de aanpak.
- **regiegroep:**
Er vindt periodiek overleg plaats tussen de trekkers van de verschillende targets onder leiding van de programmaleider. In dit overleg wordt per target en targetoverstijgend de voortgang in de uitvoering behandeld (knelpunten, door OCenW te vervullen condities). Coördinatie tussen de targets en uitwisseling van ervaringen kan bijdragen aan oplossing van knelpunten. Knelpunten worden zo veel mogelijk in de regiegroep zelf opgelost. Knelpunten die in de regiegroep niet opgelost kunnen worden, worden via de programmaleider voorgelegd aan de stuurgroep.
- **programmabureau:**
De stuurgroep en de regiegroep worden ondersteund door een programmabureau (het huidige programma), dat geleid wordt door de programmaleider. Het programmabureau is verantwoordelijk voor:
 - informatievoorziening en analyse. Daarbij gaat het er enerzijds om op basis van de huidige veelheid aan informatie tot een eenvoudig instrument te komen dat een scherp beeld geeft van de problematiek (vergelijkenderwijs en in de tijd), anderzijds om de organisatorische vertaling daarvan in de vorm van een expertisecentrum dat cijfermatige en kwalitatieve analyses uitvoert, zorgt voor monitoring (op verzoek van trekkers van targets) en best practices identificeert.
 - planning en voortgangsbewaking (zie format voortgangsrapportage vorige paragraaf)
 - signaleren van knelpunten en deze helpen oplossen of voorleggen aan de regiegroep of de stuurgroep
 - communicatie, tussen de targets, binnen OCenW en extern (via de directie Voorlichting)
 - ondersteunen van de minister bij communicatie en overleg met de Tweede Kamer
 - de organisatie van uitwisseling en deling van kennis
 - aansturing van de individuele trekkers per target.

8 Verbetering programma OCenW

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk zal de targetaanpak richtinggevend zijn voor de organisatie en werkwijze van het programma binnen OCenW. Invoering van de targetaanpak kost echter tijd, te meer daar het opstellen en uitwerken van de targets in overleg met betrokkenen uit het onderwijsveld moet gebeuren en draagvlak voor deze aanpak in de politiek en het veld moet worden verworven. Naar verwachting zal de rest van 2003 hiervoor nodig zijn. Versnelling is mogelijk door te kiezen voor een gefaseerde aanpak, waarin al eerder een aantal targets worden vastgesteld. Dat biedt ook de mogelijkheid om al op korte termijn ervaring op te doen met de targetaanpak.

Gegeven het prioritaire karakter van het lerarenbeleid zullen ook de komende maanden de nodige maatregelen getroffen moeten worden om tekorten aan te pakken en het personeelsbeleid te moderniseren. Tijdens de verbouwing gaat de verkoop door. Daarom is het wenselijk al op korte termijn maatregelen te nemen om de resultaatgerichtheid van het programma binnen de huidige opzet te versterken. Dat betekent dat de komende maanden een twee sporenaanpak gevolgd zal moeten worden. Bij de keuze van maatregelen voor de korte termijn is het van belang dat deze aansluiten bij het perspectief van de targetaanpak.

AEF stelt voor de volgende maatregelen te nemen om de resultaatgerichtheid van het programma op korte termijn, vooruitlopend op invoering van de targetaanpak, te verbeteren.

Sturen op resultaat

Ook binnen het huidige programma kan meer gestuurd worden op resultaten. Voorwaarden daarvoor zijn helderheid over doelen, activiteiten en middelen (geld en personen), planning en voortgangsbewaking en afspraken over aansturing. De ervaring die daarmee wordt opgedaan kan benut worden bij invoering van de targetaanpak. en scherp beeld van de huidige aanpak (wat moet wanneer bereikt worden, wie doet wat) is bovendien van belang als voorbereidende activiteit voor uitwerking van de targets.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld:

- de huidige aanpak in beeld te brengen. Per activiteit moet worden vastgesteld wat er moet gebeuren, tot welke resultaten dat wanneer moet leiden en wie wat doet
- op basis hiervan een plannings- en een voortgangsbewakingssysteem voor het programma op te zetten
- per activiteit aan te geven hoeveel capaciteit nodig is voor de uitvoering en welke personen deze capaciteit zullen leveren en hierover afspraken te maken met de eenheden waaruit deze medewerkers afkomstig zijn, zodat duidelijk is onder wiens verantwoordelijkheid deze activiteiten worden verricht. Daarbij is de regel: activiteiten in het kader van het programma worden onder verantwoordelijkheid van de programmaleider uitgevoerd. AEF adviseert om op dit punt over de verhouding tussen het programma en de velddirecties geen algemene discussies te voeren, maar concrete afspraken te maken over de inzet van medewerkers voor specifieke activiteiten.

- op basis van de beschrijving van activiteiten voorlopige afspraken te maken over meerjarige budgettaire kaders. Zodra duidelijkheid bestaat over de targets zullen deze budgetafspraken moeten worden aangepast
- vooruitlopend op de invoering van de targetaanpak de stuurgroep in te voeren en de interne programmaorganisatie om te vormen tot een programmabureau (b.v. voorbereiding van de inrichting van een expertisecentrum).

Interne en externe communicatie

In de huidige programma-aanpak wordt niet systematisch aandacht besteed aan in- en externe communicatie. Met de targetaanpak zal meer focus worden gebracht in de communicatie. Dat neemt niet weg dat vooruitlopend daarop binnen het huidige programma de in- en externe communicatie kan worden versterkt. Dat laatste is ook nodig met het oog op het verwerven van draagvlak voor de targetaanpak.

Voorgesteld wordt om op korte termijn een communicatiestrategie uit te werken, primair gericht op verbetering van communicatie tussen de bij het programma betrokkenen en voorlichting en communicatie over invoering van de targetaanpak, inclusief consultaties over de targets.

Versterking programmamanagement

Voor invoering van de targetaanpak zal de komende maanden (tenminste tot 1-1-2004) capaciteit moeten worden vrijgemaakt. Daarbij gaat het zowel om de inhoudelijke uitwerking van de targets als om versterking van de sturing. AEF stelt voor daartoe de capaciteit van het programmamanagement tijdelijk uit te breiden.

9 Vervolgstappen

Wanneer	Wat	Wie
Juni	Heidag met directeuren en BR. Bespreken van: <ul style="list-style-type: none"> - analyse functioneren programma en targetaanpak - bespreken voorbeeldtarget - conclusies over betekenis programma en verdere aanpak 	Portefeuillehouder en programmamanagement
Juni	Bespreken analyse functioneren programma en targetaanpak met medewerkers programma en andere betrokken OCW-medewerkers	Portefeuillehouder en programmamanagement
Juni	Besluiten over verdere aanpak op basis van directeurendag en besprekingen met medewerkers; instellen stuurgroep	Minister en bestuursraad
Juni	Uitbreiden capaciteit programmamanagement	Portefeuillehouder
Juni	Beschrijving programma-activiteiten; uitwerken planning en voortgangsbewaking	Programmamanagement
Juni	Specifieke afspraken over inzet van personen in het programma	Directeuren en programmamanagement
Juni	Beschrijven eerste targets die voortbouwen op huidige programma-activiteiten (met OCW als trekker)	Programmamanagement, i.s.m. directies en betrokkenen uit het veld
Juli/Augustus	Beschrijving prioriteiten, doelstellingen, rollen en verantwoordelijkheden m.b.t. het programma	Programmamanagement, i.s.m. directies en betrokkenen uit het veld
Augustus	Vaststellen prioriteiten, doelstellingen, rollen en verantwoordelijkheden m.b.t. het programma	Minister en Bestuursraad
Juli/Augustus	Beschrijving eerste targets waarbij een partij uit het veld trekker/aanjager is.	Programmamanagement i.s.m. directies en betrokkenen uit het veld
Juli/Augustus	Opzet expertisecentrum	Programmamanagement

		t
September/ Oktober	Beschrijving overige targets	Programmamanagemen t, i.s.m. directies en betrokkenen uit het veld
September/ Oktober	Opstellen meerjarig financieel kader voor het programma	Programmamanagemen t, i.s.m. directies
Oktober	Besluitvorming over targets en over meerjarige financiële kaders voor het programma	Minister en Bestuursraad
Oktober	Opstellen Communicatieplan	Programmamanagemen t, i.s.m. Voorlichting
Oktober/ December	Overleg met organisaties in het onderwijs over aanpak	Minister/Portefeuillehou - der/Programmamanage -ment
November	Aanvullende managementafspraken directeuren/DGAE	Directeuren en DGAE, i.s.m. programmamanagemen t
November/ December	Opzet monitor/voortgangsrapportage, in aansluiting op de targets	Programmamanagemen t/ Expertisecentrum
November/ December	Overleg Tweede kamer	Minister
Vanaf januari 2004	Uitvoering targetaanpak	

Bijlage 1: best practices

In deze bijlage worden twee voorbeelden beschreven van geslaagde veranderingsprocessen, waaruit lessen getrokken kunnen worden voor het programma Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid. Bij elk voorbeeld worden aangegeven welke factoren bepalend zijn voor de effectiviteit van het veranderingsproces.

Aanpak lerarentekort Almere

Het onderwijs in Almere wordt jaarlijks geconfronteerd met een groei van 800 leerlingen. Gevolg is dat het aantal leraren, nog afgezien van de vervangingsvraag, moet toenemen met zo'n 40 per jaar. Enkele jaren geleden was men in Almere niet in staat hieraan te voldoen. Dat leidde er toe dat op grote schaal klassen naar huis werden gestuurd. Inmiddels zijn er geen tekorten meer in Almere en wordt zelfs personeel 'geëxporteerd' naar andere gebieden.

Deze omslag is het gevolg van een aanpak, waarbij vanuit de schoolbesturen enerzijds duidelijke doelen worden geformuleerd en scholen worden aangesproken op hun resultaat en scholen anderzijds veel ruimte krijgen om een aanpak te ontwikkelen die aansluit bij hun eigen onderwijskundige keuzes. Voorwaarde is wel dat scholen hun ervaringen delen met andere scholen. Het succes van de aanpak in Almere wordt bepaald door de volgende factoren:

- beleefde urgentie
- integrale benadering van personeelsbeleid in samenhang met de inrichting van het onderwijs
- schoolbesturen stellen scherpe targets op (b.v. geen klassen naar huis sturen) en spreken de scholen aan op realisatie van deze targets. Anderzijds geven schoolbesturen de scholen ruimte om zelf te kiezen op welke gebieden zij hun onderwijs moderniseren
- kennis delen en uitwisseling van ervaringen
- mede door samenwerking tussen schoolbesturen onderling hebben zij een sterke positie ten opzichte van instellingen in de educatieve infrastructuur (ROC's, lerarenopleidingen, begeleidingsinstellingen);
- intensieve interactie met en ondersteuning door OCenW bij de ontwikkeling van de nieuwe aanpak.

Veiligheidsaanpak Rotterdam

Verbetering van de veiligheid is prioriteit nummer één in Rotterdam, zowel voor de bewoners van de stad als voor het gemeentebestuur. AEF adviseert de gemeente Rotterdam bij de ontwikkeling en invoering van een nieuwe veiligheidsaanpak. De Rotterdamse veiligheidsaanpak heeft een integraal karakter en wordt gekenmerkt door samenwerking tussen gemeentelijke diensten, deelgemeenten, politie, justitie en maatschappelijke organisaties.

In de stad bestaat een breed gedeelde consensus over de noodzaak van het te behalen resultaat. Het College van B&W heeft targets vastgesteld, die in meetbare termen

aangeven hoe de veiligheid in de stad en de wijken de komende jaren moet verbeteren (te bereiken resultaten, maatregelen, prestatie-afspraken, trekker, organisatie en condities).

De voortgang wordt gemonitord aan de hand van maandrapportages, waarin zowel resultaten als knelpunten in beeld worden gebracht. Om de ernst van de problematiek in beeld te brengen en de effecten van de aanpak vast te stellen is een veiligheidsindex ontwikkeld, die de subjectieve en objectieve veiligheid in de stad en de wijken in beeld brengt en samenbrengt in één cijfer. Wijken zijn ingedeeld in niveaus van onveiligheid. Door de veiligheidsindex is de veiligheid in wijken onderling vergelijkbaar en zijn ontwikkelingen te volgen. De veiligheidsindex vervangt de verschillende rapportages over veiligheid van de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. Daardoor hanteren alle betrokkenen dezelfde cijfers over de veiligheid in de stad.

De aanpak wordt getrokken door een klein programmabureau, dat een zelfstandige positie heeft ten opzichte van de gemeentelijke diensten en de bestuursdienst. Taken van het programmabureau zijn informatievoorziening en analyse van de problematiek, monitoring van de voortgang, bewaken van de systematiek, signaleren van knelpunten, forceren van doorbraken en communicatie over de aanpak. De programmamanager, die de leiding over het proces heeft, valt direct onder de Stuurgroep Veilig (burgemeester, betrokken wethouders, hoofdofficier van justitie, korpschef van politie). De Stuurgroep komt wekelijks bij elkaar stuurt vooral op de uitvoering (resultaten, knelpunten en condities).

Via prestatieafspraken wordt de bijdrage van de verschillende diensten vastgelegd. In de wijken met de grootste problemen zijn 'stadsmariniers' aangesteld, die in samenwerking met deelgemeenten de diensten aansturen en zorgen voor doorbraken in de aanpak. Knelpunten worden voorgelegd aan een directieraad, die bestaat uit de programmamanager veilig en de directeuren van de betrokken gemeentelijke diensten, en aan de Stuurgroep Veilig.

Uit de meest recente veiligheidsindex blijkt dat de aanpak leidt tot een omslag van de veiligheidsontwikkeling in de stad. In de wijken met de ernstigste problematiek is sprake van een opgaande lijn. De succesvoorwaarden voor deze aanpak zijn:

- beleefde urgentie, die uitgedrukt is in de targets uit het Collegeprogramma, de managementafspraken tussen het College en de diensten en de consensus in de stad over het te bereiken resultaat
- een scherp beeld van de problematiek (Veiligheidsindex) en de voortgang in de aanpak (maandrapportages)
- een integrale aanpak, bestaande uit toezicht en handhaving, beheer en onderhoud, investeringen in de fysieke en sociale infrastructuur en de aanpak van drugs- en jongerenoverlast en geweld. Daarmee is de samenhang tussen veiligheid en andere vraagstukken gewaarborgd
- meetbare targets
- commitment van de politieke top (Stuurgroep Veilig)
- sturing op resultaten, knelpunten en condities, via de Stuurgroep Veilig, de directieraad en via prestatie-afspraken tussen bij de uitvoering betrokken organisaties
- een programmabureau met als taken analyse van de problematiek, monitoring en voortgangsbewaking, ontwikkelen van nieuwe werkwijzen en communicatie over de aanpak

- stadsmariniers in een aanjaagrol
- forceren van doorbraken door de ontwikkeling van nieuwe aanpakken.

Bijlage 2: Gesprekspartners

In het kader van deze quick scan heeft AEF gesprekken gevoerd met de volgende personen:

mevrouw J. Amelink	Directie AP
mevrouw drs A.A. Buiteveld	Directie DSO
drs P.P. van Capelleveen	Directie HO
drs B. Engbers	VMBO, Utrecht
mr J.P. van Ham (OCW)	Directie PO
mevrouw M.J.A. van der Hoeven	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
drs Y. Jonker	Directie BVE
mevrouw dr C.H.M. Julicher	Directie BVE
drs R.J.A. Kerstens	Directeur-generaal Funderend en Beroepsonderwijs
mevrouw S. Kramer	SBO
mevrouw mr FNA Lacher	Directie AP
mevrouw Th. Meijer	Openbaar Onderwijs, Utrecht
H.A. Monasso	SBO
mr drs A.F.M. van Noort	Directie PO
mevrouw drs J. Noordijk	Kwaliteitsslag OCW
drs J. Riezenkamp Economie	Directeur-generaal Arbeidsmarkt en
mevrouw ir J. Robberse	Directie VO
drs H. Scholten	Directie AP
mevrouw N. Tiemersma	Openbaar Onderwijs Almere
mr J.A.P. Veringa	Directie AP
J.H. Verweij	ROC Amsterdam
mevrouw drs J.C.W. Vlug	Directie FEZ
mr J.F. van der Vlugt	Directie PO

mr J. Vrolijk
Wetenschap

Directeur-generaal Hoger Onderwijs en

drs J.B. de Vries

Directie AP

L. van de Waal

Gemeente Rotterdam

mevrouw drs S. Walvisch

Ministerie van OCW

M.B. Wigman

SBO/VBKO

D.L. de Wolff

EFA, Amsterdam