

TOERUSTEN = UITRUSTEN
advies



TOERUSTEN = UITRUSTEN

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht. De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zestien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Toerusten = uitrusten. Werk en werkende in het onderwijs*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20020235/542, augustus 2002.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2002.

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Balyon Grafische Vormgeving bv

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

TOERUSTEN = UITRUSTEN

Werk en werkende in het onderwijs

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Mevrouw de minister,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u hierbij zijn advies
Toerusten = uitrusten. Werk en werkende in het onderwijs aan.
Het advies wordt uitgebracht naar aanleiding van de voorlopige
adviesaanvraag van 20 april 2000 (AB/BAP/2000/12003) en het
mondelijke overleg dat daarop is gevolgd, zoals aangegeven in de
brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 24 juni 2002
(AB/BAP/2002/9393).

De raad bespreekt in zijn advies oorzaken van werkdruk in het
onderwijs. Met name de interactie tussen werk en werkende speelt
volgens de raad een belangrijke rol. Daarnaast zijn ook externe
factoren van belang.

Een aanpak van werkdruk zal op alle soorten oorzaken samen
gericht moeten zijn. Alleen dan wordt de werkdruk meer beheers-
baar. Daarom stelt de raad ook een samenhangend pakket
oplossingen voor, gericht op personeels- en teamontwikkeling,
onderwijs- en organisatieontwikkeling, en onderwijsbeleid. Voor
een deel gaat het om bekende en al toegepaste maatregelen, voor
een deel ook om opties die gewoonlijk niet worden besproken en
die de raad toch uitdrukkelijk onder de aandacht wil brengen.
Volgens de raad zal met name de discussie moeten worden
geopend over:

ONS KENMERK
20020235/542

UW KENMERK
AB/BAP/2000/12003

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS/DATUM
Den Haag, 20 augustus 2002

ONDERWERP
Advies *Toerusten = uitrusten*

ONDERWIJSraad

HASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

- professionalisering in brede zin (zowel van leraren als schoolleiders), scholing en carrièrelijnen in relatie tot kleinschalige team- en organisatieontwikkeling;
- scheppen van variatie in tijdsbestedingspatronen (flexibilisering van ADV- en vakantieregelingen en dergelijke);
- het harmoniseren van werk- en lesperiodes met wat in andere sectoren van de arbeidsmarkt gebruikelijk is;
- individuele en groepsgewijze beloningsdifferentiatie (een 'zwaar-werktoeslag') voor leraren die met achterstands- en risicoleerlingen werken (zie ook het Strategisch akkoord op dit punt); en
- meer fundamentele ingrepen in de lerarenopleidingen in relatie tot het opbouwen van deskundigheidsvoorzieningen binnen en door de scholen zelf.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	11
1 Inleiding	15
1.1 Werkdruk in het onderwijs	15
1.2 Adviesaanvraag	17
1.3 Aanpak, reikwijdte en opbouw van het advies	18
1.4 Rondom de leraar: activiteiten van de raad	19
2 Oorzaken van werkdruk	21
2.1 Oorzaken van werkdruk in het onderwijs in kaart gebracht	21
2.2 Werkdruk van leraren	22
2.2.1 <i>Algemene taakaspecten</i>	22
2.2.2 <i>Specifieke taakaspecten</i>	24
2.2.3 <i>Werkorganisatie</i>	25
2.2.4 <i>Kenmerken van de werkende</i>	29
2.2.5 <i>Externe factoren</i>	31
2.3 Werkdruk van schoolleiders	33
2.3.1 <i>Algemene taakaspecten</i>	33
2.3.2 <i>Specifieke taakaspecten</i>	35
2.3.3 <i>Werkorganisatie</i>	35
2.3.4 <i>Kenmerken van de werkende</i>	37
2.3.5 <i>Externe factoren</i>	38
2.4 Onderwijsondersteunend personeel	38
2.4.1 <i>Algemene taakaspecten</i>	39
2.4.2 <i>Specifieke taakaspecten</i>	39
2.4.3 <i>Werkorganisatie</i>	40
2.4.4 <i>Kenmerken van de werkende</i>	40
2.5 Samenvatting	41
3 Werkdruk elders	43
3.1 Vergelijking met andere landen	43
3.1.1 <i>Salaris</i>	43
3.1.2 <i>Aantallen lesuren per jaar en aantallen leerlingen per leraar</i>	44
3.2 Vergelijking met andere sectoren	45
3.2.1 <i>Een blik op enkele andere beroepssectoren</i>	45
3.2.2 <i>Werknemers in het onderwijs en 'de gemiddelde' werknemer</i>	48
3.3 Samenvatting	53

4	Werk en werkende	55
4.1	Werkdruk als wisselwerking	55
4.2	Kenmerken van het werk nader bekeken	57
4.3	Kenmerken van de werkende nader bekeken	58
4.4	De interactie tussen het werk en de werkende	58
4.5	Versterking van de professionaliteit binnen een professionele organisatie	60
5	Aanbevelingen	62
5.1	Werkdruk en andere aspecten van het leraarschap	62
5.2	Drie clusters aanbevelingen	63
5.3	Personeels- en teamontwikkeling	64
	5.3.1 <i>Professionalisering in de school</i>	66
	5.3.2 <i>Teamontwikkeling</i>	68
	5.3.3 <i>Taakbeleid</i>	69
	5.3.4 <i>Leeftijdsbewust personeelsbeleid</i>	75
	5.3.5 <i>Aantrekkelijk werkgeverschap</i>	77
	5.3.6 <i>Aanpak werkdruk schoolleiders</i>	78
5.4	Onderwijs- en organisatieontwikkeling	80
	5.4.1 <i>Onderwijsontwikkeling in de school</i>	81
	5.4.2 <i>Lerende teams</i>	83
	5.4.3 <i>Positieve bindende cultuur en aanspreekbaarheid</i>	85
	5.4.4 <i>Werkplek</i>	87
5.5	Overheidsbeleid	87
	5.5.1 <i>Stimuleren en ondersteunen van de scholen</i>	88
	5.5.2 <i>Onderwijsinhoudelijke deregulering</i>	88
	5.5.3 <i>Voortzetting onderwijsarbeidsmarktbeleid</i>	89
	5.5.4 <i>Vernieuwing lerarenopleidingen</i>	90
5.6	Samenvatting en conclusies	92
	Literatuur	96
	Bijlagen	
BIJLAGE 1	De adviesaanvraag	B.1-1
BIJLAGE 2	Paneldeelnemers	B.2-5

Samenvatting

Werkdruk in het onderwijs, een blijvend probleem?

Werkdruk in het onderwijs is al jaren een punt van zorg. Er is veel onderzoek gedaan naar werkdruk en er zijn diverse maatregelen genomen om de werkdruk aan te pakken. Toch blijkt uit recent onderzoek dat de (ervaren) werkdruk nog steeds hoog is. Dit advies bespreekt de werkdruk in het onderwijs en stelt een pakket oplossingen voor.

Onderzoeksgegevens over werkdruk

Werkdruk leraren

Leraren werken op jaarbasis nauwelijks meer uren dan ze formeel zouden moeten werken. De werklast of *werkdrukte*, ook wel objectieve werkdruk genoemd, valt daarom op het eerste oog wel mee. Wel werken leraren met een deeltijdaanstelling verhoudingsgewijs meer over dan leraren met een voltijds aanstelling.

Hoewel de werkdruk van leraren meevalt, is de *ervaren werkdruk* of subjectieve werkdruk wel hoog. Dit komt onder meer doordat het werk vanwege de schoolvakanties in een periode van 40 à 41 weken verricht moet worden. Ook zijn er piekperiodes. Verder spelen ook andere aspecten van de leraarstaak een rol, waaronder het toenemend aantal (nieuwe) taken, het werken met 'moeilijke' leerlingen, en de relatief geringe mogelijkheden om het eigen werk zelf te plannen (regelmogelijkheden). Andere aspecten die bijdragen aan de ervaren werkdruk betreffen de werkorganisatie (een onvoldoende ontwikkeld integraal personeelsbeleid, het ontbreken van faciliteiten om het werk goed uit te kunnen voeren, en een negatieve schoolcultuur), persoonlijke kenmerken (leeftijd, psychische stabiliteit, thuissituatie en dergelijke) en externe factoren (waaronder het voortdurend moeten inspelen op maatschappelijke veranderingen, de toenemende diversiteit in de leerlingenpopulatie en de veranderingen als gevolg van het onderwijsbeleid van de rijksoverheid).

Schoolleiders

Schoolleiders hebben zowel te maken met werkdruk als met een als hoog ervaren werkdruk. Ze werken (ook op jaarbasis) veel over en net als bij leraren is hun werk onevenredig over het jaar verspreid. Ook onder meer veranderingen in het takenpakket en het gebrek aan regelmogelijkheden dragen bij aan de ervaren werkdruk. Wat betreft de werkorganisatie dragen veranderingen in de organisatie en onduidelijkheden over de taakverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, bij aan werkdruk. Verder vormen de krapte op de arbeidsmarkt, de veranderende leerlingenpopulatie en het onderwijsbeleid van de rijksoverheid voor schoolleiders werkdrukverhogende factoren.

Onderwijsondersteunend personeel

Bij onderwijsondersteunend personeel is eerder sprake van onderbenutting dan van overbelasting. Daarbij kan het gaan om weinig uitdaging in het werk, weinig mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen en weinig invloed op de wijze waarop het werk moet worden gedaan. Ook geringe contactmogelijkheden met collega's en een gebrekkige informatievoorziening over de kwaliteit van het werk en het uitvoeren van opdrachten dragen bij aan de ervaren werkdruk.

Werkdruk vergeleken

Vergeleken met andere landen ligt het salaris van beginnende leraren in Nederland redelijk op niveau, maar met name het loopbaanperspectief is nog een knelpunt. Qua aantallen lesuren en aantallen leerlingen per leraar is de Nederlandse leraar in het primair en voortgezet onderwijs meer belast dan leraren in andere landen. Hier staat een relatief grote vrijheid buiten de lesuren tegenover.

Vergeleken met andere sectoren van de arbeidsmarkt in Nederland geven werknemers in het onderwijs hetzelfde 'rapportcijfer' voor de ervaren werkdruk als 'de gemiddelde werknemer', maar vergeleken met alleen hoger opgeleiden is het rapportcijfer in de onderwijssector relatief laag.

De onderwijssector lijkt op veel punten op de zorgsector. Bij beide betreft het 'contactuele beroepen', met frequent en intensief contact met soms moeilijke en veeleisende mensen, een sterke betrokkenheid bij de leerling respectievelijk patiënt, een toenemende aandacht voor maatwerk, en relatief geringe regelmogelijkheden. Dit alles heeft duidelijk invloed op de ervaren werkdruk.

Werk en werkende

De factoren die hiervoor zijn besproken kunnen worden gebundeld tot een model met drie clusters factoren. Het gaat om kenmerken van het werk (taakaspecten en werkorganisatie), kenmerken van de werkende (leeftijd, ervaring, belastbaarheid en dergelijke) en externe factoren (maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen).

De clusters 'werk' en 'werkende' zijn in de praktijk moeilijk te scheiden; er is een nadrukkelijke interactie tussen beide. Hoe gaat iemand, gegeven de kenmerken van het werk en gegeven zijn/haar persoonlijke kenmerken, om met werkdruk? Hiervoor zijn een actieve, probleemoplossende strategie en een defensieve strategie mogelijk. In een vergroting van de mogelijkheden om een positieve strategie te hanteren ligt volgens de raad de kern van de beheersing van de werkdruk. Daarvoor is een verdere professionalisering van de werkende en van de werkorganisatie nodig.

Aanbevelingen

Om de werkdruk meer beheersbaar te maken stelt de raad een samenhangend pakket oplossingen voor, gericht op de werkende (door middel van personeels- en teamontwikkeling), het werk (via onderwijs- en organisatieontwikkeling) en externe factoren (met name onderwijsbeleid).

Personeels- en teamontwikkeling

Binnen het eerste cluster vallen instrumenten die gericht zijn op een beter toerusten = uitrusten = 'wapenen' door en van de werkende. Het gaat om:

- *(Verdere) professionalisering van leraren*, bijvoorbeeld ten aanzien van het omgaan met 'moeilijke leerlingen' en het leren door middel van werken in teamverband.
- *Introductie van een teamontwikkelingsplan* (TOP, met een bijbehorend budget) aan de hand waarvan groepen leraren samen met onderwijsondersteunend personeel hun eigen professionalisering en onderwijskundig management ter hand kunnen nemen en daarbij eventueel interne en externe ondersteuning kunnen inroepen op basis van een budget.
- *Vermindering van de lestaak*, als instrument dat voor individuele scholen een oplossing zou kunnen bieden.
- *Verdere invoering van taak- en functiedifferentiatie*, waarbij het van belang is aandacht te besteden aan de hiervoor benodigde cultuurverandering.
- *Flexibilisering van de ADV-regeling* in de zin dat werkenden meer eigen keuzes kunnen maken.
- *Flexibilisering van de arbeidsinzet over het jaar*, met een grotere keuzemogelijkheid om al dan niet door te werken in vakantieperiodes. In het verlengde daarvan zou kunnen worden nagedacht over het harmoniseren van werk- en lesperiodes met wat in andere sectoren van de arbeidsmarkt gebruikelijk is.
- *Leeftijdsbewust personeelsbeleid*, niet beperkt tot oudere leraren, maar van jong tot oud.
- *Aantrekkelijk werkgeverschap*: specifiek met het oog op het werk in scholen met veel gewichtenleerlingen en in het speciaal onderwijs is een soort 'zwaarwerktoeslag' te overwegen.
- *Aanpak van de werkdruk van schoolleiders*, waarbij 'assessments', werving van leidinggevenden van buiten de onderwijssector en professionalisering van het schoolleiderschap een belangrijke rol kunnen spelen.

Onderwijs- en organisatieontwikkeling

Uitgangspunt is dat de schoolorganisatie verder moet worden ontwikkeld tot een professionele en innovatieve organisatie. Bouwstenen daarvoor zijn:

- *Onderwijsontwikkeling in de school*: het onderwijs en de leeromgeving zullen uitdagender moeten worden ingericht. Het werken aan een dergelijke onderwijsontwikkeling zou bij voorkeur (weer) in de school zelf moeten plaatsvinden en spreekt leraren(teams) nadrukkelijk aan op hun (brede) professionaliteit.
- *Lerende teams*: deze zijn onder meer van belang voor het leren-van-elkaar, de ontwikkeling van het onderwijs, de ontwikkeling van leraren als professionals, het vergroten van regelmogelijkheden, de vergroting van het innovatief vermogen en de vermindering van de werkdruk van de schoolleiding.
- *Positieve bindende cultuur en aanspreekbaarheid*, met name in de zin van versterking van professionele en sociale contacten en steun tussen collega's en het afleggen van verantwoording over het eigen professioneel functioneren.
- *Een goede werkplek* door middel van investeringen in schoolgebouwen en voorzieningen daarbinnen.

Onderwijsbeleid

Het derde cluster heeft betrekking op het onderwijsbeleid. De elementen zijn:

- *Ondersteuning en stimulering* van de scholen bij de inzet van de eerder besproken instrumenten, met daarbij tevens een dringend beroep op scholen om daadwerkelijk het integraal personeelsbeleid actief ter hand te nemen.
- *(Verdere) onderwijsinhoudelijke deregulering*, met name om meer ruimte te scheppen voor onderwijsontwikkeling door de scholen zelf.
- *Voortzetting van het onderwijsarbeidsmarktbeleid*, vooral gericht op het terugdringen van het lerarentekort, en nadrukkelijk in samenhang met het eerder genoemde aantrekkelijk werkgeverschap van scholen.
- *Vernieuwing van de lerarenopleiding* met het oog op professionalisering van het beroep en in relatie tot een meer nadrukkelijke positionering van de onderwijsinstellingen als speler in de educatieve infrastructuur.

Door een integrale inzet van de genoemde instrumenten samen, kan de werkdruk in het onderwijs meer beheersbaar worden c.q. kan de ervaren werkdruk afnemen. Duidelijk is dat veel van de genoemde instrumenten al eerder door andere instanties zijn genoemd. Veel instrumenten worden ook al toegepast. Het betreft echter een weerbarstige materie; er is gewoonweg tijd nodig om instrumenten te ontwikkelen en toe te passen binnen de school. Dit alles verlangt ook nadrukkelijk investeringen, zowel van de zijde van de overheid als van de zijde van schoolorganisaties en werkenden in het onderwijs.

In het beleid met betrekking tot de werkdruk zijn naar het oordeel van de raad gaandeweg een aantal veronderstellingen geslopen die een vrij uitzicht op de problematiek verhinderen. De raad heeft gemeend verschillende opties die gewoonlijk niet worden besproken toch uitdrukkelijk onder de aandacht te brengen. Dit betekent dat de discussie zal moeten worden geopend over het totale pakket aan instrumenten en met name over een aantal instrumenten die het verdienen om uit de taboesfeer te worden gehaald:

- professionalisering in brede zin (zowel van leraren als schoolleiders), scholing en carrièrelijnen in relatie tot kleinschalige team- en organisatieontwikkeling;
- scheppen van variatie in tijdsbestedingspatronen (flexibilisering van ADV- en vakantieregelingen en dergelijke);
- het harmoniseren van werk- en lesperiodes met wat in andere sectoren van de arbeidsmarkt gebruikelijk is (45-47 weken in plaats van 40-41 weken);
- individuele en groepsgewijze beloningsdifferentiatie (een 'zwaar-werktoeslag') voor leraren die met achterstands- en risicoleerlingen werken; en
- meer fundamentele ingrepen in de lerarenopleidingen in relatie tot het opbouwen van deskundigheidsvoorzieningen binnen en door de scholen zelf.

1 Inleiding

Werkdruk in het onderwijs is al jaren een punt van zorg. Te hoge werkdruk kan leiden tot 'burnout', ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Ook kan het onderwijskundige vernieuwingen of de introductie van modern personeelsbeleid belemmeren. In dit advies worden oorzaken van werkdruk in kaart gebracht en komen mogelijke oplossingen aan bod. In dit eerste hoofdstuk worden de context, de adviesaanvraag, de aanpak en de opbouw van het advies aangegeven. Tevens wordt ingegaan op enkele verwante adviezen en verkenningen van de raad.

1.1 Werkdruk in het onderwijs

Twee soorten werkdruk

Over werkdruk in het onderwijs wordt al een aantal jaren veel gesproken en geschreven. Duidelijk is inmiddels dat het bij werkdruk kan gaan om te veel werk en overwerk, maar ook om het gevoel van werknemers dat de werkdruk hoog is. Het eerste heet werklust, *werkdrukte* of ook wel objectieve werkdruk. Het tweede heet de *ervaren werkdruk* of subjectieve werkdruk.

Uit onderzoek naar taakbesteding en taakbelasting van leraren blijkt dat leraren gemiddeld over een jaar nauwelijks meer uren werken dan op basis van hun aanstellingsomvang van hen kan worden verwacht. De *werkdrukte* is daarom op het eerste oog niet buitensporig. Wel maken leraren met een deeltijdaanstelling gemiddeld meer overuren per jaar dan voltijders. Ook speelt een rol dat het werk zich vanwege de schoolvakanties concentreert in een aantal maanden. Verder geeft de door leraren *ervaren werkdruk* duidelijk een hoge belasting aan.

Schoolleiders hebben te maken met werkdrukte (overwerk) én met een als hoog ervaren werkdruk. Onderwijsondersteunend personeel heeft eerder met onderbenutting dan met overbelasting te maken.

Oorzaken

Als oorzaken van werkdruk noemen leraren onder meer de steeds grotere verschillen tussen leerlingen (bijvoorbeeld meer allochtonen met een taalachterstand in een groep) en het gebrek aan tijd voor deskundigheidsbevordering. Schoolleiders geven aan dat ze onder druk staan doordat scholen vanwege fusies steeds groter worden, doordat ziektevervanging van leraren steeds moeilijker is te regelen en doordat steeds meer verantwoordelijkheden bij besturen en scholen komen te liggen, onder meer op het gebied van personeelsbeleid.

Gevolgen

In het algemeen geldt dat een hogere werkdruk ten koste gaat van de werkbeleving en de gezondheid, en de kans op ziekteverzuim en burnout vergroot (zie onder meer het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2002).

Hoge werkdruk van leraren blijkt volgens uitgevoerde werkdrukonderzoeken (zie hierna) in het primair onderwijs vooral in een hoger verloop tot uitdrukking te komen, in het voortgezet onderwijs in psychische klachten en in met het werk samenhangend verzuim. In de bve-sector komt een hoge werkdruk tot uiting in een psychische ongezondheid en (werkgerelateerd) ziekteverzuim. Voor de hbo-sector geldt dat een hoge werkdruk leidt tot een beduidend hogere herstelbehoefte en tot meer piekeren (Verbaan & Helvoort, 2000).

Ook bij schoolleiders is sprake van werkdruk en effecten daarvan. Bijvoorbeeld in het primair onderwijs zegt een kwart van de leidinggevenden te 'piekeren over het werk' en 'het werk niet makkelijk van zich af te kunnen zetten'.

Oplossingen

Net zoals werkdruk in het onderwijs al jaren een punt van zorg is, wordt ook al jaren nagedacht over oplossingen. Dit heeft geleid tot verschillende beleidsmaatregelen. Zo is in overleg met werkgevers en werknemers vormgegeven aan ziekteverzuimbeleid, reïntegratiebeleid, mobiliteitsbeleid en meer ruimte voor een eigen integraal personeelsbeleid. In het najaar van 2001 zijn de voortgangsrapportage *Maatwerk 3* en de nota *Werken in het onderwijs* van het ministerie van OCenW verschenen. Ook deze beide nota's besteden aandacht aan werkdruk in het onderwijs.

Maatwerk 3

Het aantrekken van meer onderwijsassistenten wordt in *Maatwerk 3* als één van de oplossingen voor het lerarentekort gezien. Het wegnemen van taken bij leraren door onderwijsassistenten wordt tegelijkertijd als een mogelijkheid gezien om de werkdruk in het onderwijs te verlagen. Een verdeling van taken tussen leraren en onderwijsassistenten leidt tot meer tijd voor leraren voor het primaire proces oftewel voor het lesgeven.

Werken in het onderwijs

De nota *Werken in het onderwijs* geeft aan dat de werkdruk in het onderwijs als hoog wordt ervaren. De belangrijkste reden die hiervoor genoemd wordt, is dat een leraar de jaartaak in 37 tot 38 weken moet leveren, terwijl werknemers in andere beroepssectoren daar 47 tot 48 weken voor hebben. Leraren hebben daarnaast te maken met piekperiodes, vooral in de maanden december en juni. De werkdruk ligt niet zozeer in het lesgeven, maar in buitenschoolse activiteiten en lesgerelateerde activiteiten (bijvoorbeeld lesvoorbereiding, ouderavonden en vergaderingen). Modernisering van de arbeidsorganisatie en verdere professionalisering van schoolleiding en bestuur kunnen helpen om de efficiëntie van het onderwijs te verhogen, zo meer tijd te creëren voor het primaire onderwijsproces, en daarmee de werkdruk te verlagen.

Recent onderzoek

Tijdens de CAO-onderhandelingen 1999-2000 is besloten de problematiek van taakbelasting en werkdruk per onderwijssector te onderzoeken. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) heeft vervolgens de B&A-groep, ITS, IVA, Regioplan en TNO opdracht gegeven tot verschillende werkdrukonderzoeken in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bvesector). Deze onderzoeken hebben betrekking op zowel leraren, schoolleiders als onderwijsondersteunend personeel. In hoofdstuk 2 van dit advies komen de onderzoeksuitkomsten aan bod.

1.2 Adviesaanvraag

Aanloop

Het thema werkdruk in het onderwijs werd in 1999 al opgenomen in de OCenW-nota *Maatwerk voor morgen. Het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt*, omdat leraren vaak aangeven dat werkdruk de aantrekkelijkheid van hun beroep negatief beïnvloedt. In *Lerarenbeleid. Kwaliteit voor vandaag én morgen* (mei 1999) heeft de raad advies uitgebracht over de nota *Maatwerk voor morgen* en heeft hij daarbij onder meer stilgestaan bij de werkdruk in het onderwijs.

Al tijdens het kamerdebat over *Maatwerk voor morgen* (31 mei 1999) drong de Tweede Kamer aan op een advies van de Onderwijsraad over oorzaken en gevolgen van werkdruk. De Kamer pleitte in dit verband voor een breed advies dat zich niet tot het onderwijs zelf zou moeten beperken, gezien de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de taak van scholen en leraren. Daarbij legde de Kamer een relatie tussen taak- en functiedifferentiatie als onderdeel van personeelsbeleid, het afstoten van niet-wezenlijke leraarstaken en het aanstellen van meer ondersteunend personeel.

De minister stemde tijdens het debat met het verzoek van de Kamer in, maar gaf later dat jaar (9 december 1999) aan eerst de resultaten van de hierboven genoemde werkdrukonderzoeken te willen afwachten. In een overleg op 9 maart 2000 tussen het ministerie en de Onderwijsraad heeft ook de raad aangegeven de onderzoeksresultaten te willen afwachten.

Adviesaanvraag

De adviesaanvraag dateert van 20 april 2000 (zie bijlage 1). Het betreft een globale adviesvraag naar oorzaken en gevolgen van werkdruk in het onderwijs. Verwezen wordt naar de door OCenW geïnitieerde werkdrukonderzoeken. In dat verband zou nog een nadere adviesvraag volgen. Hierover is in de eerste maanden van 2002 mede naar aanleiding van (conceptteksten van) de onderzoeksrapporten een aantal malen overlegd tussen vertegenwoordigers van OCenW en de raad.

Op 24 juni 2002 heeft de minister twee van de laatste onderzoeksrapporten naar de Tweede Kamer gezonden,¹ met de volgende verwijzing naar de nog komende advisering door de raad:

"De Onderwijsraad is gevraagd, in het verlengde van mijn brief aan de Raad van 20 april 2000 en op grond van enkele gesprekken ten behoeve van een nadere precisering van het adviesonderwerp, advies uit te brengen. De raad is verzocht nog deze zomer zijn advies uit te brengen zodat dit advies nog bij het opstellen van de beleidsreactie kan worden betrokken."

1.3 Aanpak, reikwijdte en opbouw van het advies

Op basis van de uitgevoerde werkdrukonderzoeken constateert de raad dat er sprake is van *werkdruk* (ook wel als werklust of objectieve werkdruk aangeduid). Deze werkdruk valt voor leraren over een heel jaar gezien wel mee, maar vraagt vanwege de concentratie van het werk in een deel van het jaar - met name voor het grote aandeel deeltijders - toch om oplossingen. Schoolleiders werken niet alleen over in de piekmaanden, maar ook in vergelijking tot hun totale aanstellingsomvang.

Verder is er vooral sprake van een *subjectieve manier* waarop werkdruk in het onderwijs wordt *ervaren*.

De raad neemt deze uitkomsten aan als een gegeven en gebruikt ze als uitgangspunt voor dit advies. Daarbij wordt vooral gekeken naar oorzaken van en oplossingen voor werkdruk. Gevolgen van werkdruk en relaties tot verwante verschijnselen zoals een geringe arbeidsmotivatie, ontevredenheid, werkstress, burnout, ziekte, verzuim en voortijdig vertrek uit het onderwijs komen zijdelings aan bod, maar werkdruk blijft het centrale aandachtspunt. Daarbij concentreert de raad zich tevens op de sectoren die ook in de werkdrukonderzoeken figureren: het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de bve-sector.

Dit laatste wil overigens niet zeggen dat in het hoger onderwijs geen sprake zou zijn van een hoge werkdruk. De laatste jaren is in die sector de bekostiging per student (gecorrigeerd voor inflatie) sterk gedaald, terwijl de bekostiging per leerling in met name het primair onderwijs is toegenomen, vooral vanwege de klassenverkleining. Onderzoek in het hoger beroepsonderwijs geeft aan dat een gebrekkige vervanging bij ziekte en onvoldoende loopbaanmogelijkheden als belangrijkste werkdrukverhogende factoren worden ervaren (Verbaan & van Helvoort, 2000).

¹ Brief van de minister van OCenW aan de Tweede Kamer d.d. 24 juni 2002 (AB/BAP/2002/9393).

Verder wordt opgemerkt dat dit advies zich niet alleen beperkt tot de sectoren uit de werkdrukonderzoeken, maar ook tot het betaald werk door betaald werkenden in die sectoren. In de praktijk wordt veel werk verzet door vrijwilligers, maar die zijn niet betrokken in de werkdrukonderzoeken en in dit advies.

Meer in detail is de opzet van dit advies als volgt:

- In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op oorzaken van werkdruk volgens de uitgevoerde werkdrukonderzoeken en enige aanvullende literatuur.
- In hoofdstuk 3 worden vergelijkingen gemaakt met
 - werkdruk in het onderwijs in andere landen en
 - werkdruk in het onderwijs in vergelijking met andere sectoren.
- In hoofdstuk 4 wordt een model uitgewerkt met drie clusters oorzaken van werkdruk, te weten *kenmerken van het werk* (met taakaspecten en kenmerken van de werkorganisatie) *kenmerken van de werkende* (onder meer leeftijd en belastbaarheid) en *externe factoren* (maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen). Bij kenmerken van het werk en van de werkende is met name de *interactie* tussen beide clusters van groot belang.
- De uitwerking van dit model biedt aanknopingspunten voor oplossingen. Daarover gaat hoofdstuk 5.

In het kader van dit adviestraject zijn op 18 april 2002 aan de hand van een notitie met een aantal vraagpunten groeps gesprekken gehouden met wetenschappers/onderzoekers en met leraren uit de verschillende onderwijssectoren. In bijlage 2 is de deelnemerslijst van deze gesprekken opgenomen.

1.4 Rondom de leraar: activiteiten van de raad

De leraar vraagt indringend aandacht. De Onderwijsraad onderneemt daarom verschillende activiteiten die de positie van de leraar betreffen. Deze activiteiten hebben alle te maken met de wisselwerking tussen het kwalitatieve aspect van het leraarswerk (de inhoud, de aantrekkelijkheid) en de kwantitatieve aspecten (de tekorten, de mobiliteit in en uit het beroep). Niemand weet wat de beste oplossing is voor het kwalitatieve en kwantitatieve vraagstuk. Daarom hanteert de raad verschillende invalshoeken en bespreekt hij diverse oplossingsrichtingen. Zonder uitpuittend te zijn worden hier zes van deze benaderingen aangegeven. De verwachting is dat ze bij elkaar ten minste enkele werkzame aspecten zullen bevatten.

1 **Autonomie, beleidsvoerend vermogen, professionaliteit**

Ten eerste is dit advies te plaatsen tegen de bredere achtergrond van het eerdere advies *Wat scholen vermogen* (Onderwijsraad, 2002). Met name gaat het om hetgeen daar is gezegd over beleidsvoerend vermogen en autonomie, professionalisering, onderwijsinnovaties, organisatieontwikkeling, zelfsturende teams en integraal leiderschap.

2 **Beleving van het werk, gezien vanuit de leraar, de schoolleiding en onderwijsondersteunend personeel**

Deze benadering komt in dit advies naar voren.

3 Herontwerp van de leraarsfunctie en leraarsorganisatie

Deze oplossingsrichting werkt de raad thans uit in een advies met als werktitel 'De school als kennisonderneming'. Uitgangspunt is de veronderstelling dat 'eigen initiatief', in welke vorm dan ook, een gemeenschappelijk kenmerk van de gezochte oplossingen zal zijn. Hoewel de aard en de uitkomsten van de maatschappelijke ontwikkelingen onzeker zijn, zullen leraren en schoolleiding (en andere leercontexten) hierop pro-actief moeten reageren, meer dan momenteel in de meeste situaties in het onderwijs gebeurt.

4 De vijftigplussers in het onderwijs

Welke elementen van een instroombeleid zijn van belang, welke (instroom)competenties spelen een rol bij vertrek of blijven en hoe werken deze door in het verdere verloop van de onderwijsloopbaan, met name op oudere leeftijd? Op welke wijze dragen aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bij aan het behoud van vijftigplussers voor de (onderwijs)arbeidsmarkt? Welke aanpassingen op het niveau van de schoolorganisatie zijn voor dat behoud nodig en hoe kan 'employability'-beleid daarvoor gebruikt worden? Dit type vragen komt aan de orde in een verkenning van de raad met als werktitel 'De zilveren onderwijsgeneratie'.

5 Nieuwe doelgroepen

In deze benadering komen mogelijke oplossingen aan bod als het aantrekken van zij-instromers en het aanboren van mbo-ers onder meer door functiedifferentiatie. Over deze beide aspecten (zij-instromers en mbo-ers) heeft de raad in voorgaande jaren op onderdelen geadviseerd. De raad wil in 2003 ingaan op een nieuwe doelgroep: de vijftigplussers met mogelijke belangstelling voor werk in het onderwijs. In zekere zin is dit dus een zeer speciale groep van mogelijke zij-instromers. We kunnen een verschil maken tussen 'leraarschap als loopbaan voor de lange termijn' en 'leraarschap voor de korte termijn'. In dit laatste geval kan het gaan om personen met

- a een 'verkennende oriëntatie'; deze groep stelt vragen als "Zal het werk me bevallen?" en gaat uit van de gedachte "Als het me niet bevalt dan ben ik zo weer weg";
- b een 'bijdragende oriëntatie'; deze groep levert gedurende een beperkte termijn een bijdrage aan kinderen en de samenleving, dat doen ze of aan het begin ('early career contributors') of aan het einde van de loopbaan, als een zinvolle afsluiting ('capstoner').

6 Sociale samenhang en sociale veiligheid

De taak van de leraar verandert omdat de gezinnen en de samenleving veranderen. Opvoedende taken worden naar de school toegeschoven en soms ook op de school afgeschoven. De school en de leraar worden verondersteld een tegenwicht te bieden tegen afbrokkelende sociale samenhang, tanend burgerschap en toenemende sociale onveiligheid. De vraag is of de school en de leraar dat allemaal kunnen en vooral of ze dat allemaal alleen aan kunnen. Zijn niet in de eerste plaats een erkenning van en brede discussie over deze taakverschuiving nodig? In zijn advies over onderwijs en sociale samenhang en een verkenning naar de relatie tussen onderwijs en civil society wil de raad deze thematiek uitwerken.

2 Oorzaken van werkdruk

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de in opdracht van de minister van OCenW uitgevoerde werkdrukonderzoeken beschreven, met name wat betreft oorzaken van werkdruk. Deze resultaten worden aangevuld met enige bevindingen uit ander empirisch onderzoek. De hoofdlijn is dat bij leraren de werkdruk wel meevalt, maar de ervaren werkdruk wel hoog is. Schoolleiders hebben zowel te maken met een hoge werklast als met een hoge ervaren werkdruk. Bij onderwijsondersteunend personeel is eerder sprake van onderbenutting dan van overbelasting.

2.1 Oorzaken van werkdruk in het onderwijs in kaart gebracht

In deze paragraaf wordt beschreven welke factoren voor werknemers in het primair en voortgezet onderwijs en in de bve-sector tot een (te) hoge werkdruk leiden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen leraren, schoolleiders (op verschillende niveaus) en onderwijsondersteunend personeel. De belastende factoren worden geordend naar drie clusters:

- kenmerken van het werk (taakaspecten en kenmerken van de werkorganisatie);
- kenmerken van de werkende; en
- externe factoren.

De genoemde onderzoeken naar werkdruk in het onderwijs die in opdracht van de minister van OCenW zijn uitgevoerd bevatten met name veel informatie over het eerste cluster oorzaken (kenmerken van het werk). De navolgende beschrijving is vooral gebaseerd op deze werkdrukonderzoeken. De informatie over werkdruk van leraren is voor het grootste deel afkomstig uit de drie sectorgewijze rapporten van Backbier, Frielink, Groeneveld & Simons (2001) en het samenvattende rapport van Frielink, Backbier, Simons, Groeneveld & Franck (2001). Informatie over het taakbeleid en personeelsbeleid voor leraren is afkomstig uit het onderzoek van Vermeulen (red., 2000). De informatie over werkdruk van schoolleiders is afkomstig uit het rapport van Beerends, Van Bergen, Van Gennip, Van Kuijk, Van der Ploeg, Tiebosch & De Weerd (2001). Van Iperen, Frielink & Backbier (2001) hebben onderzoek gedaan naar taakbelasting van het onderwijsondersteunend personeel (oop) in het primair onderwijs. Een rapportage over de werkdruk van oop'ers in de bve-sector was niet tijdig beschikbaar om in het voorliggende advies te kunnen betrekken. Oop'ers in het voortgezet onderwijs zijn buiten het verband van de genoemde werkdrukonderzoeken onder de loep genomen (zie hierna).

Informatie uit ander empirisch onderzoek wordt toegevoegd waar deze aanvullend of afwijkend blijkt. Dit andere onderzoek heeft vooral op leraren betrekking en komt daarom vooral terug in de paragraaf over de leraren (paragraaf 2.2). Wel heeft het Vervangingsfonds onderzoek laten uitvoeren naar het oop in het voortgezet onderwijs (Simons, Backbier, Gründeman & Hoffius, 1999); dit onderzoek komt aan de orde in paragraaf 2.3.

2.2 Werkdruk van leraren

Zoals hiervoor is aangegeven zijn er drie clusters oorzaken van werkdruk te onderscheiden:

- Het eerste cluster betreft *kenmerken van het werk*, waarbij het enerzijds gaat om taakaspecten en anderzijds om kenmerken van de werkorganisatie. Bij taakaspecten als kenmerken van het werk van leraren kan op basis van de werkdrukonderzoeken onderscheid gemaakt worden tussen algemene *taakaspecten* (met name de taakomvang, de wijze van taakbesteding en het type taken) en specifieke taakaspecten (de relatie met de leerlingen en regelmogelijkheden in het werk). Bij kenmerken van de *werksituatie* gaat het om taakbeleid, personeelsbeleid, deskundigheidsbevordering en de materiële werksituatie.
- Bij *kenmerken van de werkende* (het tweede cluster) gaan de werkdrukonderzoeken in op leeftijd en geslacht. Er zijn echter duidelijk meer persoonsgebonden factoren die een rol spelen. Zo hebben de net genoemde regelmogelijkheden feitelijk zowel een basis in de werksituatie als in de persoon.
- Bij *externe factoren* die (als derde cluster) werkdruk kunnen veroorzaken gaat het om verschillende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen.

Hieronder worden deze verschillende typen oorzaken van werkdruk bij leraren toegelicht.

2.2.1 ALGEMENE TAAKASPECTEN

1 Taakomvang

Een eerste taakaspect is de taakomvang van leraren. De normjaartaak als zodanig (1659 uren voor een voltijder) wordt in de werkdrukonderzoeken niet besproken. Wel wordt gekeken naar de verhouding tussen de formele aanstellingsomvang en de feitelijk gewerkte uren. Het gaat hier met andere woorden om de feitelijke taakomvang, en met name de 'werkdruk'. Voor leraren blijkt deze 'werkdruk' redelijk, althans over een heel jaar bezien: ze werken gemiddeld over een jaar nauwelijks meer uren dan op basis van hun aanstellingsomvang verwacht mag worden. (In het primair onderwijs is er 4% overwerk, in het voortgezet onderwijs 5% en in de bve-sector 8%). Wel blijkt het meerwerk in het algemeen vooral bij deeltijders terecht te komen (gemiddeld 15% extra). Alleen in de bve-sector is de hoeveelheid meerwerk van deeltijds en voltijds werkenden redelijk vergelijkbaar, maar daar werken voltijders ook relatief veel over.

Eerder concludeerden Van den Berg & Stolk (1994) in hun onderzoek naar werkdruk in de basiseducatie dat deeltijders meer overwerken dan voltijders.

Hoe kleiner de aanstelling, hoe hoger het percentage overwerk ten opzichte van de omvang van de aanstelling. Hoewel de werkdrukte groter is, is de ervaren taakbelasting in de basiseducatie bij een grote aanstellingsomvang hoger dan bij een kleinere aanstellingsomvang.

Ook Schaufeli (1992) legt een relatie tussen de omvang van de aanstelling en de ervaren werkdruk. Leraren die meer uren lesgeven staan aan een grotere psychische druk bloot. Bovendien neemt de kwaliteit van de relatie met leerlingen af en wordt de omgang met de leerlingen afstandelijker.

Dat leraren een hoge werkdruk ervaren, wordt waarschijnlijk in belangrijke mate veroorzaakt door het feit dat het werk van leraren onevenredig over het jaar is gespreid. Een volledige formele aanstellingsomvang van 1659 uur zou bij 45 werkweken op 36,86 uur per week uitkomen, maar in de sector onderwijs moet het werk altijd in een kortere periode worden verricht, namelijk in de 40 à 41 weken die het schooljaar telt. Deze feitelijke werkweken tellen dus meer uren dan de norm van 36,86 uur. Verder kent het onderwijs qua werkdrukte duidelijke pieken: bij de start en afronding van het schooljaar, bij toetsen, rapporten, bij feestdagen en bij de organisatie van speciale activiteiten. Ook al is het aantal gewerkte uren in een heel jaar dus niet buitenproportioneel, tijdens bepaalde werkweken kan de werkdrukte wel degelijk fors zijn.

De waarneming dat deeltijders relatief *meer overwerken* (meer werkdrukte hebben), maar vergeleken met voltijders *minder werkdruk ervaren*, kan waarschijnlijk worden toegeschreven aan de verhoudingsgewijs ruimere hersteltijd die deeltijders hebben gedurende de werkweken.

2 Taakbesteding

Naast de taakomvang is de verdeling van de tijd over verschillende taken een tweede taakaspect de taakbesteding. Daarbij gaat het om drie hoofdcategorieën taken: lestaken, lesgebonden taken en overige taken. Gemiddeld blijken leraren bijna 40% van de door hen gewerkte tijd aan lesgeven te besteden en een kwart aan lesgebonden taken. Deze percentages verschillen nauwelijks naar sector. De rest van de tijd gaat op aan overige taken: vooral organiserende en coördinerende taken, verder intern overleg en deskundigheidsbevordering. De cijfers suggereren dat lesgebonden taken en overige taken de leraren in de praktijk meer tijd kosten dan in de normjaartaak als richtinggevend wordt gezien. De indruk bestaat ook dat de deskundigheidsbevordering in de tijdsbesteding als sluitstuk gezien wordt en beneden de in de CAO's voorziene 10% van de aanstellingsomvang blijft. Dit is echter moeilijk te bewijzen, omdat tussen deskundigheidsbevordering en meer direct lesgebonden activiteiten een grijs gebied bestaat; in beide gevallen komen namelijk zaken als het lezen van vakliteratuur en het leren werken met nieuwe methoden aan de orde.

3 Type taken

Een derde taakaspect is het type taken dat leraren verrichten. Sommige taken worden als relatief zwaar ervaren en dragen daardoor meer dan andere taken bij aan de werkdruk. In het primair onderwijs worden vooral buitenlesactiviteiten (schoolkamp, sportdag en dergelijke) en deskundigheidsbevordering vaak zwaar

genoemd. Verder vinden veel leraren in zowel primair als voortgezet onderwijs het lesgeven zelf en de lesgebonden taken (voorbereiden, corrigeren, bijhouden vorderingen leerlingen, overleg over leerlingen) zwaar. In het voortgezet onderwijs en de bve-sector blijkt ook leerlingbegeleiding/stagebegeleiding sterk belastend en, in een wat mindere mate, organiserende taken. Bve-leraren noemen ook het interne overleg zwaar.

Ook het toenemende aantal (nieuwe) taken binnen het beroep van leraar als zodanig veroorzaakt een hoge werkdruk. De Onderwijsraad heeft in het al eerder genoemde advies *Lerarenbeleid. Kwaliteit voor vandaag én morgen* (1999) al opgemerkt dat door taakstellingsfragmentatie de werkdruk toeneemt en taakstellingsdifferentiatie een logisch gevolg kan zijn.

2.2.2 SPECIFIEKE TAAKASPECTEN

Naast de besproken algemene taakaspecten zijn er ook enkele specifieke taakaspecten die belastend blijken te zijn. Het gaat hier om intrinsieke aspecten van het werk, duidelijk verbonden met het beroep van leraar.

1 Relatie met de leerlingen

Ten eerste is de relatie met de leerlingen van belang. Uit het taakbestedings- en taakbelastingsonderzoek blijkt dat leraren zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs een hoge werkdruk ervaren die voor een deel verklaard kan worden door maatschappelijke ontwikkelingen. Voor leraren die lesgeven in het basisonderwijs draagt het gebrek aan opvoeding van kinderen bij aan een ervaren taakbelasting. Voor leraren die lesgeven in het voortgezet onderwijs is de relatie met leerlingen (mentaliteit van de jeugd, het houden van orde in de klas) een blijvend probleem. Leraren blijven het moeilijk vinden om met ongemotiveerde, agressieve en storende leerlingen om te gaan.

Hierbij speelt de groepsgrootte een rol (hoe groter de groep, hoe groter de emotionele belasting), maar vooral de kwalitatieve belasting door de voortdurende aandacht die nodig is om het groepsproces te sturen en in de hand te houden. Leerlingen vereisen 100% aandacht gedurende de hele dag. Als leraar moet je voortdurend de hele groep motiveren om mee te doen, inspelen op onverwachte gebeurtenissen et cetera. Dat maakt het werk zwaar (Schaufeli, 1992). Leraren hebben voortdurend het gevoel dat ze de leerlingen niet alle aandacht kunnen geven die ze verdienen en niet alle stof kunnen behandelen die ze zouden willen behandelen (Prick, 2000). Tegelijkertijd echter noemen leraren het contact met hun leerlingen een inspiratiebron en vinden leraren en leerling hun onderlinge relatie over het algemeen goed (Sikkes, 2002a; Visser, 2002).

2 Regelmogelijkheden

Naast de relatie met leerlingen is ook het gebrek aan regelmogelijkheden een intrinsiek aspect dat met werkdruk te maken heeft. Regelmogelijkheden zijn de mogelijkheden om zelfstandig beslissingen te nemen in en over het werk (zie ook hoofdstuk 4 van dit advies). Wanneer leraren weinig regelmogelijkheden hebben en tegelijk moeten voldoen aan hoge eisen, ervaren leraren dat als stressvol. Naarmate leraren meer mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op hun eigen werk, neemt de baantevredenheid toe. Bij een gebrek aan invloed op het eigen werk en op het schoolbeleid, bij afwezigheid van overleg tussen

schoolleiding en leraren, en bij een gebrek aan steun van de schoolleiding is er voor leraren meer werkdruk en een groter risico op burnout (onder meer Van den Berg & Stolk, 1994; Buunk & De Wolff, 1998; Lazarus & Folkman, 1984; Schaufeli, 1992).

Regelmogelijkheden als specifieke taakaspecten vinden hun herkomst deels in de werkorganisatie: in de wijze waarop in de organisatie wordt omgegaan met regelmogelijkheden van leraren. Deels ook gaat het om persoonlijke vaardigheden om het eigen werk te regelen, zoals het zelfstandig kunnen werken. Feitelijk komen hier dus kenmerken van het werk en van de werkende samen. In hoofdstuk 4 wordt hierop nader ingegaan.

2.2.3 WERKORGANISATIE

Van de factoren die met de werkorganisatie te maken hebben, worden er in de uitgevoerde werkdrukonderzoeken drie uitgelicht, te weten taakbeleid, personeelsbeleid en deskundigheidsbevordering. Daarnaast komen ook de materiële werkomstandigheden en enkele andere aspecten aan bod.

1 Taakbeleid

Taakbeleid houdt een optimale afstemming in tussen takenpakket en organisatie-doelen van de school enerzijds en de capaciteiten en beschikbare tijd van het personeel anderzijds. In het onderwijs is taakbeleid nog volop in ontwikkeling. In het primair onderwijs doet ruim de helft van het totaal aantal scholen aan taakbeleid, en is een kwart van alle scholen bezig met de invoering ervan. Op een kwart van alle scholen oriënteert men zich op taakbeleid. Slechts een hele kleine groep van scholen doet niet aan taakbeleid. In het voortgezet onderwijs doet bijna driekwart van de scholen aan taakbeleid. Bijna een kwart is bezig met invoering van taakbeleid en een zeer kleine groep van scholen oriënteert zich op taakbeleid of heeft geen taakbeleid. In de bve-sector blijkt iets meer dan de helft van de in de werkdrukonderzoeken benaderde opleidingssectoren aan taakbeleid te doen. Iets minder dan de helft is bezig met invoering van taakbeleid en een klein aantal van de opleidingssectoren oriënteert zich op taakbeleid of heeft geen taakbeleid. Overigens geven in alle gevallen de directies van de scholen/sectoren vaker dan de leraren aan dat in hun school een taakbeleid wordt gevoerd. Dit kan liggen aan verschillen in waarneming door beide groepen, maar ook aan responseeffecten (leraren zijn niet precies en in evenredige mate van dezelfde scholen afkomstig als de schoolleiders) en mogelijke achtergrondvariabelen (bepaalde typen scholen kunnen meer of minder aan taakbeleid doen).

Het taakbeleid dat wordt aangetroffen is overwegend kwantitatief gericht en betreft dan de *taakomvang en de taakverdeling*. Zo worden lesgebonden en niet-lesgebonden taken in kaart gebracht en wordt in het taakbeleid een buffer voor onvoorziene uren opgenomen. Zowel in het primair en voortgezet onderwijs als in de bve-sector is binnen de school gediscussieerd over de omvang van het totale takenpakket. De conclusie is telkens dat de omvang te groot is. Om een te omvangrijk takenpakket hanteerbaar te maken, wordt overgegaan tot het toedelen van taken op basis van vrijwilligheid, het uitvoeren van taken in minder tijd, en het 'effectiever en efficiënter werken'. Volgens de meeste direc-

teuren vindt normering plaats op basis van feitelijke tijdsbesteding en ervaren zwaarte, maar slechts eenderde van de leraren is het daarmee eens. Met name in de bve-sector zijn directies van mening dat als gevolg van het taakomvangbeleid taken efficiënter worden uitgevoerd, terwijl de leraren zeggen dat de verandering er uit bestaat dat minder uren worden toegekend.

Taakbelastingsbeleid en -belastbaarheidsbeleid (rekening houden met mindere belastbaarheid van bepaalde personeelsleden, bijvoorbeeld door beginnende leraren een geringere lestaak te geven) is in het taakbeleid in veel mindere mate aan de orde. Waar directies nog zeggen hierin een actief beleid te voeren, bijvoorbeeld door middel van individuele ondersteuning van te zwaar belaste leraren, geven leraren in het algemeen aan weinig te merken van een dergelijk beleid, of van door directies genoemde maatregelen als vermindering van werkdruk, ondersteuning en vrijroosteren van leraren met specialistische taken. Daarop is één uitzondering: de uitspraak van directies dat zij toegankelijk zijn voor gesprek, vragen en verzoeken wordt door leraren onderschreven. Toch vinden leraren dat zij problemen die met werkdruk te maken hebben vooral zelf moeten oplossen. Zij vinden ook dat bij de taakverdeling vooral rekening zou moeten worden gehouden met het 'aantal zorgleerlingen in een groep' en met 'beginnende leraren' (po).

De belangrijkste gevolgen van een taakbeleid zijn, naar het oordeel van zowel directies als leraren, dat meer inzicht in de verdeling van taken ontstaat en de verdeling ervan eerlijker verloopt. In het primair onderwijs wordt ook aangegeven dat meer tegemoet wordt gekomen aan individuele wensen en capaciteiten. Hoewel dit de werkdruk zou kunnen verminderen, worden in het algemeen nauwelijks of geen effecten van taakbeleid op werkdruk geconstateerd, positief of negatief. Van de directies vindt zo'n 20% (vo) tot 30% (po en bve) dat de werkdruk als gevolg van het taakbeleid is afgenomen en vindt omstreeks 20% dat deze toenam. Bij de leraren ziet 20% een afname van werkdruk als gevolg van het taakbeleid, terwijl zo'n 40% juist vindt dat de werkdruk toenam.

Het oordeel over het taakbeleid in relatie tot werkdruk hangt echter duidelijk samen met personeelsbeleid en andere aspecten van de werkorganisatie. Leraren oordelen namelijk positiever over de uitvoering en de effecten van taakbeleid bij beter ontwikkeld personeelsbeleid, een open communicatie tussen leraren en schoolleiding, een goede sfeer en werkklimaat, voldoende invloed van leraren op beleidsontwikkeling en besluitvorming, en een meer open, eerlijke en duidelijke taakverdeling. In de bve-sector hangt tevens de inzet van ondersteunende middelen voor leeftijdsbewust personeelsbeleid samen met een positieve waardering van het taakbeleid.

Indien er onvoldoende inbreng is van leraren bij het taakbeleid en communicatie stroef verloopt, is het oordeel over de werkdruk negatiever. Ook bij taakbeleid dat een toename van procedures meebrengt, is de werkdruk eerder hoger dan lager.

Eerder constateerden ook Van den Berg & Stolk (1994) al dat taakbeleid niet altijd tot minder werkdruk leidt. Indien er sprake is van een ongelijke verdeling tussen taken van leraren ondervinden sommige leraren hierdoor een taakverzwaring. Wanneer in de schoolorganisatie onvoldoende aandacht wordt besteed aan de verdeling en uitvoering van niet-lesgebonden taken, ervaren leraren dat als stressvol.

2 **Personeelsbeleid**

In de werkdrukonderzoeken wordt niet alleen gekeken naar het taakbeleid maar ook naar het personeelsbeleid in bredere zin. De onderzoekers onderscheiden drie typen personeelsbeleid. In alledrie de sectoren is het zogenoemde 'beheers-type', waarbij instrumenten van personeelsbeleid het minst systematisch worden gehanteerd, het sterkst vertegenwoordigd: in het primair en voortgezet onderwijs hoort de helft van de scholen hiertoe, in de bve-sector tweederde. Scholen met een uitgesproken systematisch personeelsbeleid vormen een kleine minderheid (1 op de 10 à 20). Bij het 'overgangstype' (redelijk systematisch personeelsbeleid) hoort eenderde van de scholen thuis.

Er is geen verschil tussen de drie typen personeelsbeleid in relatie tot de werkdruk, maar wel zijn er verschillen in de ervaren werkdruk: deze blijkt in het 'overgangstype' in het algemeen zwaarder te zijn. Een verklaring hiervoor zou gevonden kunnen worden in de redenering dat invoering van personeelsbeleid investeringen vraagt die in eerste instantie de werkdruk verhogen.

Net als taakbeleid is dus ook personeelsbeleid als geheel nog geen gemeengoed in het onderwijs. Desalniettemin lijkt er winst te zijn geboekt. In 1993 constateerde de Commissie Toekomst Leraarschap in het advies *Een beroep met perspectief: de toekomst van het leraarschap* dat in het begin van de jaren negentig het personeelsbeleid in Nederlandse scholen nog in de kinderschoenen staat. "Slechts tweederde van de scholen organiseert begeleiding van nieuwe leerkrachten, op driekwart van de scholen werden in 1991 nooit of slechts incidenteel functioneringsgesprekken gevoerd en iets meer dan de helft van de scholen maakte geen personeelsplannen op langere termijn en functiedifferentiatie en loopbaanbeleid kregen weinig aandacht."

Zoals uit de huidige werkdrukonderzoeken blijkt, is er de laatste jaren sprake van een grotere inzet van *sommige* personeels- en taakbeleidsinstrumenten, maar is er nog te weinig sprake van een *samenhangend* geheel van personeelsbeleidsinstrumenten. Doorgaans ontbreekt een integraal personeelsbeleid (IPB) in de zin van een "systematische afstemming van kennis en vaardigheden van het personeel op de doelstellingen (inhoudelijk en organisatorisch) van de onderwijsinstelling" (*Maatwerk voor morgen*). Verschillende andere auteurs typeren het personeelsbeleid in het onderwijs dan ook als een beleid dat nog nauwelijks ontwikkeld is of aan het begin van zijn ontwikkeling staat (Prick, 1992; Scheerens, 1993).

In de onlangs verschenen *Monitor Integraal Personeelsbeleid*² is de invoering van integraal personeelsbeleid wederom onderzocht. De situatie lijkt ten opzichte van 2000 verbeterd: de scores zijn wat hoger. De meeste scholen hebben een integraal personeelsbeleid, maar wel verschillen ze nog in de mate waarin het beleid is ingevoerd. Volgens de Inspectie van het Onderwijs speelt in het primair onderwijs de omvang van de school een rol. Het invoeren van een integraal personeelsbeleid is makkelijker wanneer een school wat groter is. In het voortgezet onderwijs is de invoering van integraal personeelsbeleid lastig omdat er vaak meerdere onderwijssoorten en vestigingen bij betrokken zijn.

In reactie op de voornaamste redenen die schoolleiders aanvoeren voor het nog ontbreken van een adequaat integraal personeelsbeleid ("geen tijd" en "geen geld") reageert de minister in zijn brief met de stelling dat de scholen sinds 1 augustus 2001 beschikken over een verhoogd budget voor personeels- en arbeidsmarktbeleid met daarin een verdubbeling van het budget voor invoering van integraal personeelsbeleid.

Inmiddels is in het primair en voortgezet onderwijs een impuls gegeven aan de invoering van integraal personeelsbeleid. De Vereniging van Samenwerkende Werkgeversorganisaties in het Onderwijs (VSWO) en de Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO) houden zich gezamenlijk bezig met de invoering van integraal personeelsbeleid op scholen.

3 Deskundigheidsbevordering

Als derde aspect van de werkorganisatie kijken de werkdrukonderzoeken naar nascholing en andere vormen van deskundigheidsbevordering. Hoewel deze net als andere taken deel uitmaken van de werkzaamheden van leraren, krijgen die andere taken veelal voorrang en zien leraren deskundigheidsbevordering zelf vaak als sluitstuk. Ze weten ook vaak niet hoeveel tijd er voor voorzien is en slechts een klein aantal blijkt aan de CAO-norm van 10% van de aanstellingsomvang toe te komen. Ook ervaren leraren deskundigheidsbevordering in het algemeen als belastend, onder meer vanwege het voor- en nawerk dat ermee gepaard gaat.

De kwaliteit en inhoud van nascholing wordt in het primair onderwijs redelijk en in het voortgezet onderwijs matig gewaardeerd. In het bve-veld is ruim de helft van de leraren er tevreden over. Leraren die aan deskundigheidsbevordering relatief meer tijd besteden, vinden ook relatief vaak (vergeleken met anderen) dat ze door de nascholing beter zijn gaan functioneren. Er zijn wel enige verschillen tussen de sectoren,³ maar in het algemeen kan worden gesteld dat wanneer daadwerkelijk voldoende tijd voor deskundigheidsbevordering en nascholing beschikbaar is en die tijd ook daadwerkelijk wordt besteed, leraren hierdoor in potentie beter kunnen functioneren, waardoor hun werkdruk kan dalen.

² Brief van de minister van OCenW aan de Tweede Kamer d.d. 28 januari 2002 (AB/BAP/2001/51130).

³ In het primair onderwijs zijn het de leraren met een relatief lage werkdruk die deelnemen aan deskundigheidsbevordering en die ook een positieve invloed ervan melden. In de bve-sector nemen juist de leraren met een hogere belasting deel en zijn ook juist zij positiever over het effect. In het voortgezet onderwijs besteden leraren met een relatief lage taakbelasting meer tijd aan deskundigheidsbevordering, maar houdt taakbelasting geen verband met de waardering voor die activiteiten.

4 Materiële werkomgeving

Een vierde kenmerk van de werkorganisatie is de materiële werkomgeving. Uit de werkdrukonderzoeken blijkt dat in het primair en voortgezet onderwijs, maar vooral in de bve-sector een tekort aan middelen en ondersteuning als belastende factor wordt genoemd. Het gaat dan vooral om gebrek aan een rustige werkplek en aan lokalen: huisvesting dus.

Ook eerder onderzoek laat zien dat de kwaliteit van de werkomgeving een rol speelt in relatie tot werkdruk (onder meer Schaufeli, 1992).

Zoals de raad eerder in zijn advies *Wat scholen vermogen* (2002) heeft aangegeven, is het wenselijk aandacht te besteden aan een adequate inrichting van het schoolgebouw en met name aan eigen werkruimten voor leraren. Daarin kunnen zij lessen voorbereiden, overleggen met collega's, ouders en leerlingen, en ook andere taken verrichten. Dergelijke voorzieningen bieden meer mogelijkheden om het leraarschap binnen reguliere werktijden en binnen de muren van het schoolgebouw in te vullen.

5 Schoolcultuur

In de werkdrukonderzoeken komen tot slot enkele andere belangrijke aspecten van de werkorganisatie aan bod. Zo wordt in de bve-sector meer dan elders (het gebrek aan) contact met collega's negatief gewaardeerd, evenals het feit dat de schoolleiding ver van de dagelijkse praktijk afstaat.

Onder meer Schaufeli (1992) ondersteunt deze bevindingen. Feitelijk gaat het om verschillende aspecten van de schoolcultuur, die tot uitdrukking komen in de beoordeling van de relaties met collega's en leidinggevendenden. Een slechte relatie met en geringe steun van de schoolleiding en collega's, een grote afstand tot de schoolleiding, en een slechte sfeer in het algemeen kunnen leiden tot werkdruk, ontevredenheid, burnout, geringe arbeidssatisfactie en geringe motivatie.

2.2.4 KENMERKEN VAN DE WERKENDE

Werkdrukke, ervaren werkdruk en werkplezier hangen niet alleen samen met kenmerken van het werk maar ook met die van de werkende. In de werkdrukonderzoeken wordt ingegaan op twee persoonskenmerken: geslacht en leeftijd. Daarnaast zijn er echter nog verschillende andere factoren van belang.

1 Geslacht

Tussen mannen en vrouwen wordt wat betreft de werkdrukke geen verschil aangetroffen. In zowel primair en voortgezet onderwijs als in de bve-sector hebben mannen meer dan vrouwen het gevoel te zwaar belast te zijn. Mannelijke leraren in het primair onderwijs ervaren meer dan vrouwen belasting bij lesgeven en lesgebonden taken. In het voortgezet onderwijs zeggen ze minder plezier in hun werk te hebben en brengen ze ziekteverzuim vaker met werkdruk in verband. Ook in de bve-sector wordt dit verband vaker gelegd.

2 **Leeftijd**

Naar leeftijd zijn er wel verschillen, zowel in werkdrukke als in ervaren werkdruk. In het voortgezet onderwijs en de bve-sector komen oudere leraren aan gewerkte uren respectievelijk 10 en 27% boven hun aanstellingsomvang uit (tegenover 1 respectievelijk 17% bij jongere leraren). In het primair onderwijs is er wat betreft werkdrukke geen verschil naar leeftijd. Hetzelfde geldt voor de ervaren werkdruk in het primair onderwijs. Echter in het voortgezet onderwijs hebben oudere leraren minder plezier in het werk en geven ze minder vaak dan jongeren aan dat ze het met hun werk getroffen hebben. In de bve-sector ervaren oudere leraren meer onvrede over leidinggevendens; ze geven ook een hogere taakbelasting aan en ervaren daar ook meer negatieve gevolgen van dan de jongeren. Met name in de leeftijd vanaf 45-55 jaar lopen de problemen op. Lichamelijk gezien wordt het voor deze leraren steeds moeilijker om elke dag opnieuw souplesse op te brengen en de confrontatie met leerlingen aan te gaan (Van Ginkel, 1987; Prick, 1983). Ook volgens Schaufeli (1992) en Van den Berg & Stolk (1994) is de leeftijd van een leraar van belang voor het optreden van burnout. Echter, niet alleen de groep van oudere leraren heeft vaker het gevoel van werkbelasting. Burnout komt veel voor beneden de leeftijd van 30-40 jaar, de fase waarin sprake is van een nog geringe ervaring.

Een aan werkdruk gerelateerd verschijnsel dat ook samenhangt met de leeftijd is het ziekteverzuim. Het ziekteverzuim neemt toe naarmate leraren ouder worden. Enerzijds kan dit betekenen dat oudere leraren niet meer in staat zijn om (als voltijds werkende) onderwijs te geven. Anderzijds kan het betekenen dat het onderwijs voor iedereen te zwaar is, maar dat slijtageverschijnselen zich pas manifesteren in de tweede helft van de carrière (Oranje, 2001).

Overigens komen deze en andere aspecten die met leeftijd van leraren te maken hebben uitgebreider aan bod in een verkenning van de raad die onder de werktitel 'De zilveren onderwijsgeneratie' in uitvoering is.

3 **Andere kenmerken**

Andere kenmerken van de werkende die verband houden met werkdruk zijn de psychische stabiliteit, het aantal jaren ervaring, de mate waarin men het idee heeft effectief les te geven en de mate waarin men het gevoel heeft immaterieel voldoende te worden beloond (Van den Berg & Stolk, 1994; Schaufeli, 1992). Ook de mate van sociale steun in de privé-situatie en de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren hebben invloed op werkdruk en burnoutrisico's (RMO, 2002).

Volgens Schaufeli (1992) spelen persoonsgebonden factoren echter een geringere rol dan kenmerken van het werk en de werkorganisatie. Zoals in hoofdstuk 4 van dit advies wordt uitgewerkt ziet de raad vooral interactie-effecten tussen kenmerken van het werk en kenmerken van de werkende als oorzaken van werkdruk. Met name de eerder in relatie tot taakaspecten besproken factor 'regelmogelijkheden' draagt zowel kenmerken van het werk als van de werkende in zich.

2.2.5 EXTERNE FACTOREN

Bij externe factoren die effect hebben op de werkdruk van leraren gaat het zowel om algemeen maatschappelijke ontwikkelingen als bestuurlijke ontwikkelingen.

1 **Krapte op de arbeidsmarkt**

Een eerste algemeen maatschappelijke ontwikkeling is *de krapte op de arbeidsmarkt*. Het huidige lerarentekort is voor een belangrijk deel daaraan toe te schrijven. In dat verband noemen leraren in het primair onderwijs de vervangingsproblematiek als veroorzaker van werkdruk. Leraren die lesgeven op scholen die te kampen hebben met een tekort aan leraren of waar het moeilijk is om vervanging te vinden voor zieke leraren, worden vaker geconfronteerd met het samenvoegen van groepen. De Inspectie van het Onderwijs signaleert in het *Onderwijsverslag 2001* dat vooral scholen in de grote steden en daar weer in het bijzonder de scholen met veel allochtone leerlingen te maken hebben met een ernstig tekort aan leraren. Als gevolg van de krappe arbeidsmarkt neemt de mobiliteit van leraren toe. Omdat er veel vacatures zijn kunnen leraren kiezen voor een aantrekkelijkere woon- en werksituatie. Deze mobiliteit van leraren, die ook wel de 'witte lerarenvlucht' wordt genoemd, heeft onder meer tot gevolg dat er met name in de grote steden problemen zijn met het vervullen van vacatures. Opgemerkt wordt dat genoemde mobiliteit en bijbehorend carrièreperspectief met name voor jongere leraren geldt.

2 **Inspelen op maatschappelijke veranderingen**

Leraren in het voortgezet onderwijs noemen het aspect van het voortdurend moeten inspelen op maatschappelijke veranderingen als werkdrukverhogend. Met name het feit dat de opvoeding meer naar de school wordt doorgeschoven en dat leerlingen 'moeilijker' zijn geworden, werkt belastend (Schaufeli, 1992; RMO, 2002).

De Onderwijsraad heeft in zijn advies *Lerarenbeleid. Kwaliteit voor vandaag én morgen* (1999) al opgemerkt dat de school en leraren in het leven van jongeren een belangrijke rol spelen. In het onderwijs gaat het niet alleen om kennisoverdracht, maar ook om zaken als het versterken van sociale cognities, competenties en burgerschapszin. Behalve de primaire taak, het geven van onderwijs, wordt van de leraar verwacht dat hij/zij verantwoordelijkheid draagt voor het pedagogische proces (emotionele begeleiding). Door de veranderende leeromgeving verandert de taak van leraar. Behalve dat hij les moet geven, wordt de leraar steeds vaker ingeschakeld bij vormingsactiviteiten in schoolverband, zoals museumbezoek en andere uitstapjes. Ook in de klas heeft een verbreding van het aandachtsveld van de leraar plaatsgevonden. Het gaat niet alleen meer om het aanleren van cognitieve vaardigheden aan leerlingen maar ook om zaken zoals sociale omgang en emotionele ontwikkeling. De rol van de leraar is hierdoor niet meer zo vast en duidelijk omschreven als twintig jaar geleden. Onzekerheid over de rolopvatting kan een oorzaak zijn voor burnout-ontwikkeling (Schaufeli, 1992).

Ook speelt een rol dat leerlingen in toenemende mate te maken hebben met allerlei aantrekkelijke activiteiten buiten schoolverband: televisie, videospelletjes, muziek, et cetera. Dit soort 'aangename' prikkels vergen weinig in-

spanningen van leerlingen en als het vervelt, kiezen ze wat anders. Dat betekent dat kinderen zeer veeleisend zijn geworden als het gaat om de vraag wat de moeite waard is. Bovendien dringt de onderhandelingshuishouding in steeds meer gezinnen door, hetgeen doorwerkt in de klas. Met andere woorden, naast bovenbedoelde toenemende eisen aan leraren in didactische zin, spelen ook in toenemende mate interactieve eisen. Bij elkaar maakt dit dat een leraar in een klas geen moment zijn/haar aandacht kan laten ontsnappen, hetgeen zonder meer een werkdrukverhogend effect heeft.

3 Verscheidenheid en individualisering

Een derde maatschappelijke ontwikkeling betreft de toenemende verscheidenheid binnen de bevolking en de toenemende individualisering. Groepen leerlingen zijn in toenemende mate divers van samenstelling. Leerlingen van verschillend niveau en afkomstig uit diverse (etnische) milieus, moeten door de leraar naar hetzelfde eindpunt worden gebracht. Daarnaast heeft de frontale klassikale aanpak plaats gemaakt voor een op de individuele leerlingen toegesneden aanpak (Onderwijsraad, 1999).

4 Eisen uit de omgeving van de school

Verder stelt de omgeving van de school steeds hogere eisen aan de leraar. Er is in toenemende mate sprake van concurrentie tussen scholen en prestatiedruk. Bovendien stellen ouders steeds meer eisen en vragen ze rekenschap van scholen.⁴

5 Onderwijsbeleid

Wat betreft bestuurlijke ontwikkelingen gaat het vooral om het onderwijsbeleid van de rijksoverheid. Vooral wordt de beperkte bekostiging (met consequenties voor de materiële werksituatie) als negatief ervaren en voorts de onderwijsinhoudelijke visie die de rijksoverheid het onderwijs voorhoudt (zoals die op het vmbo, het studiehuis, Weer Samen Naar School (WSNS) en inburgering van nieuwkomers) met de daaruit voortvloeiende regelgeving. Goed denkbaar is overigens dat de werkdruk die voortkomt uit het WSNS-beleid de werkdrukvermindering die met de klassenverkleining in het basisonderwijs (mede) werd beoogd, heeft geneutraliseerd. Hierover zijn echter nog geen gegevens beschikbaar.

In relatie tot werkdruk speelt ook de schaalvergroting van de afgelopen jaren een rol; deze heeft onder andere geleid tot bureaucratisering en een toegenomen aantal regels. De vele regels kunnen bij de individuele leraar het gevoel oproepen van ergernis en frustratie (Schaufeli, 1992; RMO, 2002).

Tot slot wordt opgemerkt dat onderwijsinstellingen in de praktijk op verschillende manieren omgaan met onderwijsbeleid en -innovaties. De ene voert een verandering zonder meer door, de andere maakt een bewuste verbinding met het eigen beleid en de doelstellingen, een derde probeert doorvoering zoveel mogelijk te vermijden. De manier van omgaan met onderwijsbeleid hangt samen met

⁴ Een voorbeeld van juridische aansprakelijkheid is 'de zaak Schaapman' tegen de gemeente Amsterdam. Rb Amsterdam 26 mei 1999, AB 2000, nr. 104.

het beleidsvoerend vermogen van de onderwijsinstelling. Zoals aangegeven in het advies *Wat scholen vermogen* (Onderwijsraad, 2002) is responsiviteit één van de kenmerken van een goed ontwikkeld beleidsvoerend vermogen. Deze gevoeligheid voor externe impulsen betekent niet dat die impulsen zonder meer worden overgenomen, maar dat men ze inbedt in het eigen beleid van de instelling.

2.3 Werkdruk van schoolleiders

Binnen de categorie 'schoolleiders' is als gevolg van schaalvergroting in het onderwijs een toenemend aantal niveaus te onderscheiden. In het primair onderwijs is het bovenschools management als laag tussen bestuur en schoolleider ingevoegd; verder heeft naast de directeur ook de adjunct managementtaken. In het voortgezet onderwijs kennen we bovenschoolse of kerndirecties, directeuren en adjuncten, en sector- en locatieleiders. In de bve-sector zijn er bij sectorgewijze structuren een college van bestuur of centrale directie, sectordirecteuren, opleidings- of afdelingsdirecteuren, en coördinatoren (leraren met coördinerende taken). Bij een unitstructuur zijn er een college van bestuur of centrale directie, unitleiders en teamleiders/coördinatoren.

Het volgende is vooral gebaseerd op de in opdracht van OCenW uitgevoerde werkdrukonderzoeken. Net als bij leraren kan bij schoolleiders onderscheid worden gemaakt tussen kenmerken van het werk (algemene taakaspecten, specifieke taakaspecten en kenmerken van de werksituatie), kenmerken van de werkende, en externe factoren. De precieze invulling van die categorieën verschilt tussen leraren en schoolleiders echter op een aantal punten. Bij taakaspecten als kenmerken van het werk van schoolleiders kan op basis van de werkdrukonderzoeken onderscheid gemaakt worden tussen algemene taakaspecten (de taakomvang, de wijze van taakbesteding, de verhouding tussen officiële en feitelijk uitgevoerde taken, de wijze van taakuitoefening, het functieniveau en taakverandering) en specifieke taakaspecten (met name regelmogelijkheden in het werk). Bij kenmerken van de werksituatie van schoolleiders gaat het om veranderingen in de organisatie, (management)taakbeleid, functiedifferentiatie in de schoolleiding en deskundigheidsbevordering.

2.3.1 ALGEMENE TAAKASPECTEN

1 Taakomvang

De formele taakomvang en de werkdruk van schoolleiders zijn vrijwel gelijk voor alle categorieën. Schoolleiders werken namelijk in alle sectoren nagenoeg allemaal met een volledige aanstelling en hun werkdruk is over het algemeen groot: de meeste schoolleiders besteden veel meer tijd aan hun werk dan in de normjaartaak is aangegeven. Voor de hoogste managementniveaus is deze situatie het meest uitgesproken. Ruim een kwart werkt meer dan 16 uur per week over. Gemiddeld komen schoolleiders qua feitelijke werktijd ongeveer 10 uur hoger uit dan de formeel voorziene 38 à 39 uur per week (bve en vo iets meer dan po); een overschrijding van de officiële aanstellingsomvang met ongeveer een kwart. Desalniettemin kan een groot deel van de managers ook met dit overwerk een deel van de taken niet naar eigen tevredenheid volbrengen. Het feitelijk takenpakket van schoolleiders lijkt daarmee te omvangrijk voor de officiële werktijd.

Het werk, en daarmee ook de werkdruk, is bovendien voor de meeste managers niet gelijkmatig over het jaar verspreid. Met name aan het begin van het schooljaar en aan het einde (rapporten en voorbereidingen voor het nieuwe schooljaar) is sprake van piekbelasting. De hogere managementniveaus, die verder van de dagelijkse schoolpraktijk afstaan, hebben de hoogste werkdruk, maar hebben van piekbelasting het minst last.

2 Taakbesteding

Bij de taakbesteding (de verdeling van de tijd over de taken) wordt met name de diversiteit aan taken als werkdrukverhogend genoemd. Taken zijn versnipperd en schoolleiders worden te veel gestoord door acute ontwikkelingen. Het takenpakket is zeer breed, met taakgebieden als onderwijs, coördinerende taken op onderwijsgebied en taken op personeel, financieel en materieel terrein. Het vereiste integrale management - zorg voor onderwijs, mensen en middelen in samenhang - betekent ook een verzwarend van het takenpakket.⁵ Verder zijn managers ruimschoots betrokken bij interne en externe communicatie. De interne communicatie is arbeidsintensiever geworden als gevolg van het toemen van het aantal managementlagen en daarnaast ook door het grotere aantal deeltijders dat in het onderwijs werkzaam is. Ook externe communicatie en overleg werden arbeidsintensiever, bijvoorbeeld door de WSNS-operatie in het primair onderwijs en de regionale positionering van regionale opleidingscentra (ROC's) die in de bve-sector speelt.

3 Officiële en feitelijk uitgevoerde taken

Ten derde kunnen verschillen tussen officiële en feitelijk uitgevoerde taken tot werkdruk leiden. Over het algemeen is er een redelijke overeenkomst tussen beide, maar toch zijn er wel discrepanties. Zo komen in het primair onderwijs de bovenschoolse managers niet aan coördinerende taken toe, de directeurs niet aan strategische en coördinerende taken op het terrein van het personeelsbeleid, en de adjuncten niet aan coördinerende personeelstaken. Daarentegen staat ruim de helft van de directeurs en meer dan tachtig procent van de adjuncten regelmatig voor de klas (een kwart, respectievelijk de helft van de werktijd gemiddeld). Dat is ook het geval voor een flink aantal directeurs zonder officiële lestaak, met name in de grote steden (47%; elders ligt dit percentage de helft lager). Verder zijn schoolleiders een groot deel van hun tijd kwijt aan administratieve zaken, en in sommige gevallen ook aan klusjes als het vervangen van lampen en dergelijke.

In het voortgezet onderwijs is sprake van soortelijke discrepanties. Ook daar geeft een - beperkter - aantal directeurs (ruim 10%) en adjuncten (40%) regelmatig lessen. Dat geldt met name in de grote steden ook voor een niet onaanzienlijk deel van de leidinggevendenden zonder officiële lestaak (14%).

In de bve-sector is niet of nauwelijks sprake van lesverplichtingen en worden de meeste taken die officieel tot het takenpakket horen ook daadwerkelijk uitgevoerd. Alleen blijken afdelings- en opleidingsdirecteurs en teamleiders niet

⁵ Overigens wil integraal management niet zeggen dat iedereen alle leidinggevende taken verricht: er is een zekere taakspreiding tussen de verschillende niveaus van de schoolleiding.

of nauwelijks toe te komen aan de strategische langetermijnplanning voor financiën en financieel beheer, taken die ze ook in hun pakket hebben.

4 Taakuitoefening

Het vierde taakaspect is de wijze van taakuitoefening. Voor schoolleiders is niet zoals bij leraren geregistreerd welke type taken met name als zwaar worden ervaren en meer dan andere taken aan de werkdruk bijdragen. Wel kwalificeren de meeste schoolleiders (zo'n 80%) hun takenpakket als totaal als 'zwaar' tot 'zeer zwaar'. Veel schoolleiders zijn ook ontevreden over de wijze waarop ze hun taken uitoefenen; ze noemen tijdgebrek als belangrijkste oorzaak. Dat geldt in het primair en voortgezet onderwijs vooral voor directeuren: bij nagenoeg alle taken zijn ze minder tevreden over hun eigen uitvoering ervan dan adjuncten en bovenschools managers. Met name geldt dit voor taken op het gebied van onderwijs en personeel, waar directeuren door administratieve en uitvoerende besognes te weinig aan toekomen. In de bve-sector zijn vooral afdelings-, opleidings- en unitdirecteuren ontevreden over de uitvoering van bijna de helft van hun taken. Tijd voor onderwijskundig management, het leiding geven aan het primaire proces, aandacht voor de kwaliteit van aanbod, leraren en onderwijs worden gemist.

5 Functieniveau

Het voorgaande geeft al aan dat ook het functieniveau een rol speelt in relatie tot werkdruk. In het primair onderwijs ervaren de directeuren de grootste werkdruk, en vooral bij directeuren van kleine scholen is die aanzienlijk. In het voortgezet onderwijs voelen de adjuncten zich het zwaarst belast; in de bve-sector zijn dat de afdelings- en de sector- of unitdirecteuren.

6 Taakverandering

Tot slot speelt bij schoolleiders ook taakverandering een rol als het om werkdruk gaat. Managers hebben regelmatig te maken met belangrijke veranderingen in hun taken. Ruim tweederde meldt daar soms problemen door te ondervinden.

2.3.2 SPECIFIEKE TAAKASPECTEN

Net als bij leraren vormt ook voor schoolleiders het *gebrek aan regelmogelijkheden* een belangrijke oorzaak van werkdruk. Schoolleiders melden een gebrek aan controle over hun werk. Dit heeft te maken met het feit dat ze aanspreekpunt zijn voor personen binnen en buiten de school en continu druk van de dagelijkse gang van zaken ondervinden. Doordat daardoor telkens bepaalde aangelegenheden acuut om aandacht vragen, hebben ze de eigen planning niet in de hand.

2.3.3 WERKORGANISATIE

1 Veranderingen in de organisatie

Een eerste aspect van de werkorganisatie dat schoolleiders als werkdrukverhogend ervaren zijn de voortdurende veranderingen in de organisatie (vaak voortkomend uit het schaalvergrotingsbeleid, zie hierna bij externe factoren). In het primair onderwijs betreffen deze veranderingen bijna altijd het opzetten van bovenschools management en in een aantal gevallen fusie van scholen. Ook in het voortgezet onderwijs en in het bijzonder in de bve-sector zijn fusies een belangrijke factor. Als gevolg daarvan moeten soms leidinggevende functies

worden gecreëerd en bekleed door kandidaten van binnenuit die niet altijd over de gewenste capaciteiten en deskundigheden beschikken. Verder neemt de communicatie met personeel toe door de extra managementlagen. Bovenschools management leidt soms eerder tot extra overleg en afstemming dan dat het door schoolleiders als ontlastend wordt ervaren. De door de vele lagen omslachtige en soms ondoorzichtige besluitvorming maakt 'slagvaardig optreden' lastig.

2 Taakbeleid

Een tweede aspect van de werkorganisatie is het taakbeleid met betrekking tot leidinggevende functies. Een goed taakbeleid kan werkdruk verminderen.

In het primair onderwijs wordt in bijna de helft van de scholen aandacht besteed aan taakbeleid voor leidinggevendenden. Horizontale en verticale taakverdeling zijn veelal schriftelijk vastgelegd in een directiestatuut. Meer dan de helft van de directies mandateert managementtaken aan groepsleerkrachten (zorgtaken en taken op ict-vlak vooral), maar met name directeuren van kleine scholen zien daartoe nauwelijks mogelijkheden (kleine formatie, leraren niet verder willen belasten vanwege verhoogde uitvalkans).

In het voortgezet onderwijs betreft het taakbeleid in enkele gevallen de herverdeling van taken binnen de directie zelf. In de meeste gevallen betreft het echter het overdragen van taken naar onderwijzend en ondersteunend personeel, waarbij soms extra personeel wordt aangetrokken. Het oordeel over dergelijk beleid is overwegend positief. Verder worden maatregelen met betrekking tot de werktijden getroffen, zoals extra verlofdagen of regelingen om bepaalde dagdelen bijvoorbeeld thuis te kunnen werken. Deze maatregelen worden doorgaans echter beleefd als een verschuiving van taken van werktijd naar vrije tijd.

In de bve-sector blijkt bij taakbeleid ter verlichting van de werkdruk vooral gedacht te worden aan intervisie en collegiale ondersteuning, gevolgd door het scheppen van duidelijke structuren en taakverdelingen, verticaal zowel als horizontaal. Ook het aantrekken van ondersteunend personeel scoort hoog.

3 Functiedifferentiatie

Functiedifferentiatie als kenmerk van de werkorganisatie is zowel in negatieve als in positieve zin van belang in relatie tot werkdruk van schoolleiders. Fusie en schaalvergroting hebben geleid tot minder platte schoolorganisaties en tot een overdracht van verantwoordelijkheden naar lagere niveaus in de organisatie. Door deze uitbouw van het aantal managementlagen, ontstaat soms onduidelijkheid over de onderlinge verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Met name in voortgezet onderwijs en de bve-sector is de managementstructuur op veel scholen eerder het gevolg van de situatie van vóór de fusie (bestaande structuren die grotendeels in stand worden gehouden) dan dat deze voorkomt uit efficiëntie-overwegingen of onderwijsinhoudelijke visie.

Officiële functiedifferentiatie bij managementtaken wordt gezien als mogelijkheid om ook het middenmanagement een eigen plaats binnen de organisatiestructuur te geven.

In het primair en voortgezet onderwijs bestaat de verwachting dat met inzet van onderwijsondersteunend personeel (oop) de werkdruk van leidinggevendens verkleind kan worden. Het probleem met huidige oop'ers die via de ID-banenregeling⁶ kunnen worden ingeschakeld, is dat ze veel begeleiding nodig hebben om goed te functioneren, of (wanneer ze goed functioneren) moeilijk zijn vast te houden.

Verder zouden klassenassistenten, personeelsfunctionarissen, conciërges, administratieve ondersteuning en ondersteuning in de verzorgende sfeer welkom zijn.

In het voortgezet onderwijs wordt een gebrek aan oop ervaren. Als oorzaken noemt men dat een bepaalde oop-functie nog niet bestaat in de organisatie of dat er geen formatie beschikbaar is. In het voortgezet onderwijs is er verder behoefte aan meer professionele ondersteuning in de vorm van staf- en beleidsmedewerkers.

In de bve-sector bestaat op afdelingsniveau behoefte aan administratieve en secretariële ondersteuning, en bij sector-/unitmanagers behoefte aan ondersteuning bij het verzamelen, verwerken en benutten van managementinformatie.

In alle sectoren wordt het uit handen geven van taken naar leraren als taakverlichtend gezien. In primair- en voortgezet onderwijs vindt de helft van de geïnterviewden echter dat er hiervoor onvoldoende mogelijkheden zijn (te weinig formatie, werkdruk leraren is al te hoog). Ook in de bve-sector leidt het afstoten van taken naar lagere echelons tot spanning, ook omdat daar ten aanzien van bepaalde taken onvoldoende deskundigheid aanwezig wordt geacht.

4 Deskundigheidsbevordering

De meeste managers in het primair onderwijs hebben opleidingen in het kader van hun functie gevolgd; vijftien procent volgde echter géén opleiding en heeft de functie vooral via ervaring leren invullen. In het voortgezet onderwijs heeft een kwart van de leidinggevendens geen managementopleiding gevolgd. In de bve-sector geldt dit voor eenderde van de leidinggevendens. In het algemeen zijn de gevolgde managementopleidingen kortlopend. In het algemeen geldt ook dat hoe hoger de leidinggevende in de organisatie zit, hoe hoger de scholingsgraad is.

2.3.4 KENMERKEN VAN DE WERKENDE

In het onderzoek naar werkdruk van schoolleiders zijn, in tegenstelling tot het lerarenonderzoek, werkdruk en ervaren werkdruk niet aan persoonskenmerken gerelateerd. Toch kan zonder meer worden gesteld dat ook bij hen persoonsgebonden factoren een rol spelen in relatie tot werkdruk. Net als bij leraren heeft het taakaspect van *regel-mogelijkheden* feitelijk te maken met de werksituatie en met de persoonlijke vaardigheden om het eigen werk te regelen.

6

De in- en doorstroombanen (ID-banen, voorheen Melkertbanen) zijn vaste arbeidsplaatsen voor laag opgeleide, moeilijk bemiddelbare werknemers, die structureel door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden gesubsidieerd.

2.3.5 EXTERNE FACTOREN

Voor schoolleiders zijn er verschillende maatschappelijke en bestuurlijke factoren die hun werkdruk verhogen.

Bij maatschappelijke factoren gaat het om de *krapte op de arbeidsmarkt* en de *veranderende samenstelling van de leerlingenpopulatie*. In het primair en voortgezet onderwijs betekent de krapte op de arbeidsmarkt dat schoolleiders niet alleen vervanging moeten regelen, maar ook vaak dat ze zelf voor de klas staan. Ook vraagt het contact met probleemleerlingen steeds meer tijd en is dit emotioneel zwaarder geworden.

Bij bestuurlijke factoren gaat het net als bij leraren met name om het *onderwijsbeleid van de rijksoverheid* dat als werkdrukverhogend wordt gezien. Genoemd worden de toegenomen verantwoordingsplicht (en de daarmee gepaard gaande uitbreiding van administratieve taken), de deregulering en autonomievergroting (die een toename van taken met zich brengt en functies complexer maakt), de snelheid van de veranderingen in de regelgeving, en de schaalvergroting (met de bijbehorende tijdelijke beslommelingen met fusies, verbouwingen, nieuwbouw, en de blijvende last die een grote organisatie als zodanig met zich brengt). In het primair onderwijs wordt verder WSNS-beleid nog als aparte factor genoemd (meer probleemleerlingen, meer overleg). In het voortgezet onderwijs wijst men op de vele structuur- en onderwijskundige veranderingen (basisvorming, tweede fase, vmbo). In de bve-sector worden de veranderingen die voortvloeien uit de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) genoemd, en de stortvloed aan informatie die daarmee gepaard gaat (wetgeving, ontwikkelingen, interne kaders enzovoorts). Daarnaast hebben de ontwikkelingen rond de zogeheten 'regionale verankeringen' de taken doen toenemen.

Al dit soort ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat onderwijsmanagers zich meer moeten richten op continue herinrichting van de organisatie, en op het voeren van beleid inzake personeel, onderwijs en kwaliteit.

2.4 Onderwijsondersteunend personeel

Bij taakaspecten als kenmerken van het werk van onderwijsondersteunend personeel (oop) kan op basis van onderzoeksgegevens onderscheid worden gemaakt tussen algemene taakaspecten (taakomvang en het type taken) en specifieke taakaspecten (regelmogelijkheden en de relatie met collega's en leidinggevenden). Bij kenmerken van de werksituatie gaat het om de betrokkenheid van het onderwijsondersteunend personeel bij taken van leraren. Bij kenmerken van de werkende gaan de onderzoeken in op opleiding, geslacht en leeftijd.

In deze paragraaf wordt de werkdruk van oop'ers in het basisonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs besproken. Over werkdruk van oop'ers in de bve-sector zijn nog geen onderzoeksgegevens beschikbaar. Daarom wordt deze groep medewerkers hier buiten beschouwing gelaten.

2.4.1 ALGEMENE TAAKASPECTEN

1 Taakomvang

Kijkend naar de taakomvang heeft iets meer dan de helft (51%) van de oop'ers in het basisonderwijs een kleine deeltijdaanstelling (< 0,6799 Wtf), heeft 18% een grote deeltijdaanstelling (0,6800 - 0,9999 Wtf) en heeft 32% een volledige werkweek. Met andere woorden, onder oop'ers zijn er vooral veel mensen met een kleine deeltijdaanstelling en voltijders. Hun aanstellingsomvang is over het algemeen kleiner dan die van andere werknemers in het onderwijs.

43% van de oop'ers werkt wel eens over. Gemiddeld werken oop'ers 2,7 uur per week over. Het schoonmaakpersoneel werkt het minst over (1,9 uur per week), onderwijsassistenten werken het meest over (3,5 uur per week). Het is niet bekend of de taakomvang van oop'ers samenhangt met de ervaren werkdruk.

2 Type taken

Wat betreft het type taken van oop'ers wordt opgemerkt dat het - in elk van de onderwijssectoren - gaat om een groep medewerkers met een enorme variëteit aan functies. Bijvoorbeeld in het basisonderwijs is meer dan de helft van de oop'ers (52%) werkzaam in de functiecategorie beheer en onderhoud. Een kwart (26%) heeft een lesondersteunende functie. Verder is 17% werkzaam in de functiecategorie van administratie en organisatie en 5% heeft een functie die op een andere manier wordt ingevuld. Hierbij kan gedacht worden aan functietaken zoals: computerondersteuning, ouderbetrokkenheid en beleidsmedewerking.

Zie voor de relatie tussen het type taken en de werkdruk hierna bij 'specifieke taakaspecten'.

2.4.2 SPECIFIEKE TAAKASPECTEN

In het *algemeen* geldt dat oop'ers een groep medewerkers vormen die niet direct ten onder gaat aan hoge *taakeisen of veel regelproblemen* kent in het werk. Het werk is in het algemeen minder moeilijk en de regelproblemen zijn minder hoog dan bij andere functies. Met de werkbelasting van oop'ers valt het dan ook over het algemeen wel mee. De belasting bij oop'ers heeft voornamelijk te maken met de geringe uitdaging en de beperkte mogelijkheden die men heeft om te leren en zich verder te ontwikkelen. De oop-functies bevatten wel veel zelfstandige speelruimte, maar bestaan vooral uit veel uitvoerende werkzaamheden en ook kan men kan weinig meedenken over hoe het werk gedaan moet worden. Al met al is de functie van oop'er te typeren als *lage eisen, weinig mogelijkheden*.

Ook blijkt dat de gemiddelde oop'er in het algemeen het gevoel heeft minder goed beloond te worden dan werknemers in andere functies. Hierdoor is het beeld ontstaan dat deze functies maatschappelijk laag gewaardeerd worden.

In aanvulling hierop kan specifiek voor oop'ers in het basisonderwijs worden vermeld dat de onderbenutting van de (veronderstelde) capaciteit van oop'ers een risico kan vormen voor werkstress. Door de inhoud van de functies van oop'ers te verrijken en de positie van oop'ers in het team te versterken kan dit risico worden vermeden. Zo zouden oop'ers bepaalde taken van schoolleiders en leraren kunnen overnemen en daardoor hun takenpakket kunnen uitbreiden. De positie in het team kan versterkt worden door oop'ers meer zeggenschap te geven (Van Iperen c.s., 2001).

Verder kan in aanvulling op wat eerder in algemene zin over oop'ers is gezegd voor oop'ers in het voortgezet onderwijs worden vermeld dat daar de moeilijkheidsgraad van het werk en de kwantitatieve taakeisen bronnen van stress zijn (dit geldt met name voor de administratieve medewerkers). Een hoge emotionele belasting zorgt voor werkdruk bij klassenassistenten in het voortgezet speciaal onderwijs en de technische onderwijsassistenten in het voortgezet onderwijs. Het administratief personeel en de technische onderwijsassistenten in het voortgezet onderwijs hebben vaker te maken met regelproblemen.

2.4.3 WERKORGANISATIE

Oop'ers in het basisonderwijs zijn nu in veel gevallen nog weinig betrokken bij taken van leraren. De werkdrukonderzoekers zien in een grotere betrokkenheid echter wel voordelen, met name om de onderbenutting van de capaciteiten van oop'ers tegen te gaan. Ze zien die onderbenutting als potentieel stressrisico, dat tegengegaan zou kunnen worden door de inhoud van oop-functies te verrijken en de positie van de oop'ers in het team te versterken. Zo zouden zij bepaalde taken van schoolleiders en leerkrachten kunnen overnemen en derhalve hun takenpakket (en regelmogelijkheden) kunnen uitbreiden. De positie in het team kan versterkt worden door de oop'ers meer zeggenschap te geven.

Overigens zijn oop'ers over het algemeen positief over de relaties met leidinggevenden en collega's en over de sfeer op het werk. Dit vormen belangrijke factoren bij het verminderen van stress en taakbelasting. Echter uit ander onderzoek naar werkdruk bij oop'ers in het voortgezet onderwijs blijkt dat er drie belangrijke oorzaken zijn die zorgen voor een hoge werkdruk. Zo zijn er weinig contactmogelijkheden met andere collega's, is de informatievoorziening over de kwaliteit van het werk en het uitvoeren van opdrachten gebrekkig en heeft men problemen met de leiding en andere collega's (Simons e.a., 1999).

2.4.4 KENMERKEN VAN DE WERKENDE

Het merendeel van de oop'ers in het basisonderwijs is vrouw (71%) en tussen de 35 en 54 jaar oud. De mannelijke oop'ers zijn relatief vaak wat ouder. Van alle mannelijke oop'ers is 83% 45 jaar of ouder. In het voortgezet speciaal onderwijs vormen vrouwen de grootste groep, terwijl de verdeling tussen mannen en vrouwen in het voortgezet onderwijs ongeveer gelijk is. Wat betreft de leeftijd van de medewerkers zijn medewerkers tot 30 jaar ondervertegenwoordigd (dit geldt met name voor de technische en beheersfuncties en de administratieve functies).

Daarnaast is de gemiddelde oop'er te hoog opgeleid voor de functie. De groep van leerlingbegeleiders bijvoorbeeld is in vergelijking met andere oop'ers het hoogst opgeleid: 28% heeft een ho-diploma. Het gemiddeld te hoge opleidingsniveau van oop'ers kan een werkdrukverhogend effect hebben.

2.5 Samenvatting

In deze paragraaf worden de oorzaken van werkdruk van leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel samengevat.

Oorzaken van werkdruk bij leraren:

- Leraren met een deeltijdbaan werken relatief meer over in vergelijking met leraren met een voltijdbaan.
- Het werk van leraren is onevenredig over het jaar verspreid, waardoor het werk in een kortere tijd moet worden verricht dan in andere sectoren van de arbeidsmarkt.
- Lesgebonden taken en overige taken (anders dan lestaken) van leraren kosten in de praktijk meer tijd dan in de normjaartaak staat aangegeven.
- Er is sprake van een toenemend aantal nieuwe taken binnen het beroep van leraar.
- Leraren vinden het moeilijk om met ongemotiveerde, agressieve en storende leerlingen om te gaan.
- Leraren ervaren een gebrek aan mogelijkheden om het eigen werk zelf te plannen (regelmogelijkheden).
- Taakbeleid, personeelsbeleid en deskundigheidsbevordering komen vaak onvoldoende uit de verf.
- Voldoende en kwalitatief goede middelen (zoals een eigen werkplek) en ondersteuning ontbreken vaak.
- Oudere leraren hebben vaker het gevoel overbelast te zijn dan jongere leraren, maar emotionele uitputting komt voor bij zowel oudere als jongere leraren.
- Psychische stabiliteit en andere persoonsgebonden factoren zijn ook van belang voor de ervaren werkdruk.
- Externe factoren zoals het lerarentekort, het voortdurend moeten inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, de toenemende verscheidenheid binnen de bevolking, de individualisering, de hoge eisen die de omgeving aan de leraar stelt en het gevoerde onderwijsbeleid van de rijksoverheid, dragen ook bij aan een als hoog ervaren werkdruk.

Oorzaken van werkdruk bij schoolleiders:

- De meeste schoolleiders besteden meer tijd aan het werk dan in hun normjaartaak is omschreven.
- Het werk is bovendien onevenredig over het jaar verspreid.
- De diversiteit aan taken van schoolleiders is groot.
- Meer dan eens verrichten schoolleiders taken die niet tot hun functie behoren, waardoor hun eigenlijke taken in het gedrang komen.
- In het algemeen wordt het takenpakket 'zwaar' gevonden.
- Men heeft tijdgebrek om taken goed uit te voeren en ervaart een gebrek aan regelmogelijkheden.
- Het (voortdurend) veranderen van schoolleiderstaken en van de werkorganisatie wordt als belastend ervaren.
- Schoolleiders op kleine scholen hebben weinig mogelijkheden om taken te delegeren.
- Door schaalvergroting en uitbreiding van het aantal managementlagen kan er onduidelijkheid zijn over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

- Door de krapte op de arbeidsmarkt ontstaan vervangingsproblemen.
- Men heeft te maken met een veranderende samenstelling van de leerlingenpopulatie waarmee men moet zien om te gaan.
- Tot slot wordt het onderwijsbeleid van de rijksoverheid als belastende factor genoemd.

Oorzaken van werkdruk bij onderwijsondersteunend personeel (oop):

- De werkbelasting van oop'ers valt over het algemeen mee.
- Voor zover er werkbelasting is, heeft deze vooral te maken met onderbenutting, een geringe uitdaging en de beperkte mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen.
- Maatschappelijk gezien heeft een oop-functie weinig waardering.
- Specifiek voor oop'ers in het voortgezet onderwijs vormen de moeilijkheidsgraad van het werk en de kwantitatieve taakeisen een bron van werkstress.
- Voor klassenassistenten in het voortgezet speciaal onderwijs en technische onderwijsassistenten in het voortgezet onderwijs kan een hoge emotionele belasting de oorzaak zijn van werkdruk.
- Wanneer oop'ers weinig contactmogelijkheden met collega's hebben en de informatievoorziening over de kwaliteit van het werk en het uitvoeren van opdrachten gebrekkig is, vergroot dat de werkdruk.
- Het gemiddeld te hoge opleidingsniveau van de oop'ers kan een werkdrukverhogend effect hebben.

3 Werkdruk elders

In dit hoofdstuk wordt de werkdruk in het Nederlandse onderwijs vergeleken met die in andere landen en met de werkdruk in andere sectoren van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting.

3.1 Vergelijking met andere landen

Om een beeld te krijgen van de werkdruk van leraren in Nederland in internationaal perspectief, wordt in deze paragraaf gekeken naar een aantal aspecten dat de positie van de leraar in een aantal landen nader verklaart. De aspecten die hierbij aan de orde komen zijn: het salarisniveau gedurende de loopbaan, het gemiddelde aantal lesuren binnen een aanstelling en het aantal leerlingen per leraar.

3.1.1 SALARIS

Het beginsalaris van leraren in Nederland in schaal 9 is in de periode 1990-1997 gestegen van € 1.480,- naar € 2.006,-. Dit beginsalaris komt ongeveer overeen met dat van concurrerende beroepen op de Nederlandse arbeidsmarkt (OCenW, 1999 en 2001). Nederlandse leraren met een voltijdse aanstelling en een academische opleiding verdienen echter relatief weinig vergeleken met academici in andere sectoren (Waterreus, 2002).

In Nederland en andere westerse landen⁷ stijgt het salaris met het aantal ervaringsjaren van een leraar, maar het tempo daarvan verschilt (Waterreus, 2002). In Nederland duurt het op dit moment nog 21 à 22 jaar voordat een leraar aan het maximum van zijn salarisschaal zit (OCenW, 2001).⁸ Leraren in landen die niet kampen met een lerarentekort, zoals Frankrijk en Duitsland, verdienen een salaris dat kan concurreren met dat van hoger opgeleiden in andere sectoren (Waterreus, 2002). Zoals aangegeven geldt dit niet voor Nederlandse leraren.

Geconcludeerd kan worden dat het salaris van beginnende leraren in Nederland weliswaar redelijk op niveau ligt, maar dat met name het loopbaanperspectief nog een knelpunt is.

⁷ Onderzocht zijn Nederland, Duitsland, Frankrijk, Zweden, Engeland, Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten (Waterreus, 2002).

⁸ In de afgelopen CAO's is veel geïnvesteerd om de aanvangssalarissen in het primair en voortgezet onderwijs te verbeteren. Bovendien zijn de carrièrelijnen ingekort. Tot voor een aantal jaren geleden duurde het in het basisonderwijs 26 jaar voordat een leraar het maximum van zijn schaal bereikte. In het voortgezet onderwijs is door het terugbrengen van het aantal periodieke stappen de carrièrelijn eveneens ingekort. Op voorstel van de Commissie Van Rijn heeft het kabinet het afgelopen jaar een extra investering gedaan in onder andere het verkorten van de carrièrelijnen. De carrièrelijnen worden nog eens ingekort tot 18 jaar voor schaal 9, 10, 11 en 12. Leraren komen daarmee in 2002 3 à 4 jaar eerder uit op het maximum salaris.

3.1.2 AANTALLEN LESUREN PER JAAR EN AANTALLEN LEERLINGEN PER LERAAR

Zoals blijkt uit tabel 1 geven leraren in Nederland verhoudingsgewijs veel lesuren per jaar. De Nederlandse leraar zit ver boven het gemiddelde aantal lesuren in vergelijking met andere OESO-landen. Alleen een leraar in de Verenigde Staten geeft meer lesuren per jaar. Bijvoorbeeld In het Nederlandse primair onderwijs geven leraren 930 uren per jaar les; dit zijn 129 uren meer dan leraren in OESO-landen gemiddeld geven. Leraren in het Nederlandse voortgezet onderwijs geven 868 uren per jaar les, terwijl het OESO-gemiddelde 716 uren is (OESO, 2001).

Tabel 1: Aantal lesuren van leraren per jaar in Nederland, Vlaanderen, Duitsland, de Verenigde Staten en alle OESO-landen samen in 1998/1999

	Primair onderwijs	Lager secundair onderwijs (onderbouw vo)	Hoger secundair onderwijs (alg.) (bovenbouw vo)	Hoger secundair onderwijs (beroepsonderwijs)
Nederland	930	868	868	843
Vlaanderen	840	720	675	833
Duitsland	783	733	685	695
Verenigde Staten	958	964	943	943
OESO totaal	801	716	662	692

Bron: Dorhout, Maassen van den Brink & Groot (in voorbereiding). Deze tabel is een bewerking door hen van OECD-gegevens (OECD, 2001).

Tegenover het hoge aantal lesuren staat wel dat Nederlandse leraren buiten de lesuren veel vrijheid hebben, terwijl leraren in andere landen soms buiten de lesuren ook aanwezig moeten zijn (Waterreus, 2002).

Behalve dat in Nederland het aantal lesuren per leraar per jaar hoog is, is ook het aantal leerlingen per leraar groter, zoals blijkt uit tabel 2. Daarbij krijgen leerlingen relatief veel uren les.

Tabel 2: Gemiddelde aantallen leerlingen per leraar

	Nederland	Duitsland	Frankrijk	Zweden	Engeland	Australië	Nieuw-Zeeland	VS
Primair onderwijs	16,6	21,0	19,6	13,3	22,5	17,3	20,5	16,3
Onderbouw voortgezet onderwijs	17,7	16,4	12,9	13,3	17,4	13,7	19,8	16,8
Bovenbouw voortgezet onderwijs		15,2	12,8	14,5	14,7	12,7	16,1	15,6

Bewerking van gegevens over 1999 van Waterreus (2002) en OECD (2001). Gegevens over het voortgezet onderwijs in Nederland hebben hier betrekking op het totale voortgezet onderwijs en zijn niet apart voor onder- en bovenbouw beschikbaar.

Kijkend naar deze gegevens over aantallen lesuren en aantallen leerlingen per leraar, kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse leraar in het primair- en voortgezet onderwijs meer belast is dan leraren in andere landen. Hier staat een relatief grote vrijheid buiten de lesuren tegenover.

3.2 Vergelijking met andere sectoren

In deze paragraaf wordt de werkdruk in het Nederlandse onderwijs vergeleken met die in andere sectoren van de arbeidsmarkt. Eerst worden enkele onderzoeken besproken die zich op geselecteerde werkvelden richten (paragraaf 3.2.1). Vervolgens wordt de vergelijking gemaakt met de 'gemiddelde' werknemer in Nederland, en met de 'gemiddelde hoger opgeleide werknemer' (paragraaf 3.2.2).

3.2.1 EEN BLIK OP ENKELE ANDERE BEROEPSSECTOREN

Over werkdruk in andere beroepssectoren en factoren die daarmee samenhangen is onderzoek beschikbaar dat zich op de bouw richt (Ploeger, 2001), op het bedrijf KPN (Jetten & Pat, 1999), op verzorging en verpleging (Van Dijk, Messchendorp, Koopman, Steenbeek & Van Til, 2002) en op de geestelijke gezondheidszorg (Van Gorp & Schaufeli (1996). Deze selectie kan niet 'gemiddeld' genoemd worden; de aanleiding tot deze onderzoeken was telkens de hoge werkdruk waarvan in de betreffende sector (c.q. bedrijf) sprake is. Dit betekent dus dat zowel in sectoren die naar karakter van het werk minder vergelijkbaar zijn met het onderwijs (bouw) als in de meer met het onderwijs vergelijkbare zorgsector werkdruk aan de orde is. De veroorzakende factoren komen voor een deel overeen, voor een deel verschillen ze echter ook.

Werkdruk in de bouw

In het genoemde onderzoek naar werkdruk in de bouw wordt gewezen op een constatering van zowel het CBS (2000) als het Economische Instituut voor de Bouwnijverheid: de werkdruk, die inmiddels in Nederland als geheel is gestabiliseerd, blijkt in de bouw - evenals in het onderwijs - nog toegenomen.

Wat de oorzaken betreft meldt een toenemend aantal werknemers dat er sprake is van een verhoging van het werktempo (jagen). Voor het werktempo worden krappe planningen verantwoordelijk gehouden en een toename van het werk terwijl niet van personele uitbreiding sprake is. In kwalitatief opzicht wordt de hoge mentale belasting als factor genoemd. Deze hangt samen met de 'psychologische taakeisen': tijdsdruk, en de vereiste nauwkeurigheid en concentratie die bij het werk nodig zijn omdat fouten grote gevolgen kunnen hebben.

Rugpijn is de meest voorkomende gezondheidsklacht. Uitvoerders en werkvoorbereiders die hoge psychologische taakeisen ervaren hebben meer psychische klachten, maar ook meer fysieke klachten aan nek/rug/ledematen.

Werknemers die een hoge psychische werkdruk ervaren hebben ook meer klachten over het klimaat waarin ze werken, de samenwerking met collega's, de werkorganisatie en leiding, en over de relatie tussen werk en privé.

Het ziekteverzuim ligt in de bouw hoger dan het landelijk gemiddelde, maar is de laatste jaren wel gedaald. Het verzuim ligt hoger dan in andere fysiek zware beroepen het geval is, maar is minder hoog dan in het onderwijs en in de gezondheidszorg.

De psychologische taakeisen blijken bij uitvoerders niet op de korte termijn tot een hoog verzuimpercentage bij te dragen, maar wel op langere termijn (meer jaren achter elkaar hoge psychologische taakeisen ervaren). Bij werkvoorbereiders is juist wel sprake van een kortetermijneffect en geen langetermijneffect. Een verklaring zou kunnen zijn dat uitvoerders actief zijn op de bouwplaats en daar moeilijker kunnen wegblijven, terwijl werkvoorbereiders op kantoor zitten en meer gelegenheid hebben om na drukte even bij te komen. Er is echter geen verband tussen psychologische taakeisen en verzuimfrequentie. Wie zich ziek voelt, meldt zich bij hoge stress niet even ziek, maar werkt door. Wanneer ze zich uiteindelijk wel ziek melden, blijven ze ook langer ziek (dit komt tot uitdrukking in het verzuimpercentage).

Werkdruk bij de KPN

Uit onderzoek van Jetten & Pat (1999) onder een representatieve steekproef bij de KPN werkzame FNV-leden blijkt dat de bij de KPN ervaren werkdruk hoog is. Oorzaken houden onder meer verband met het feit dat sinds de reorganisatie met minder mensen hetzelfde werk moet worden gedaan. Daarbij speelt ook de mate van taakverandering enigszins een rol. Met name wordt echter ook gewezen op hoge taakeisen en regelproblemen en op de kwaliteit van de werkorganisatie. Wat regelmogelijkheden betreft leveren vooral de autonomie en organiserende taken (probleemoplossend overleg met anderen) problemen op. Bij meer verantwoordelijkheid wordt minder werkdruk ervaren. In het algemeen ervaren KPN-ers een lage mate van verantwoordelijkheid.

De hoge taakeisen en met name ook de regelproblemen hebben negatieve effecten op de tevredenheid. De intrinsieke en extrinsieke tevredenheid zijn lager, de betrokkenheid bij de organisatie minder en de verlooptegeneid groter.

Persoonskenmerken als geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en lengte van de functie-ervulling hebben slechts beperkt invloed op de ervaren werkdruk. Betrokkenheid bij het werk hangt wel samen met de ervaren werkdruk: hoe meer betrokkenheid, hoe hoger de druk. In het algemeen is de betrokkenheid hoog.

Werkdruk in de gezondheidszorg

Beroepen in de gezondheidszorg zijn, net als in het onderwijs, sterk contactuele beroepen, waar frequent en intensief contact met soms moeilijke mensen de kern van de beroepsbeoefening uitmaakt. Werkstressrisico's blijken daar bijzonder groot, evenals het risico op burnout dat daar weer mee samenhangt (Diekstra, De Heus, Schouten & Houtman, 1994; RMO, 2002).

In het onlangs verschenen rapport *Personeel in beeld* (Van Dijk c.s., 2002) wordt verslag gedaan van onderzoek naar de arbeidsbeleving van medewerkers werkzaam in ziekenhuizen, revalidatiecentra en andere instellingen die vallen onder de CAO-Ziekenhuizen. Uit dit onderzoek blijkt dat 80% van de medewerkers tevreden is met het werk en de organisatie. Men vindt het werk uitdagend, het werk past bij de medewerkers en men heeft plezier in het werk. Ook geven werknemers aan dat zij zich thuis voelen in de eigen instelling en komen hun eigen opvattingen overeen met die van de instelling.

Het gemiddelde rapportcijfer dat de medewerkers geven voor hun werk en de voorwaarden waaronder zij dit werk verrichten is op een schaal van 1 tot 10 gemiddeld 6,5. Om inzicht te krijgen in welke aspecten van het werk en de werksituatie medewerkers belangrijk vinden, is door de onderzoekers een rangorde samengesteld van relevante werkkenmerken. In het algemeen blijkt dat de inhoud van het werk op de eerste plaats komt. Op de tweede plaats staan werkdruk, roosters en arbeidsomstandigheden. Het feit dat deze werkkenmerken hoog in de rangorde staan, betekent dat medewerkers er belang aan hechten. Als de arbeidsbeleving wordt gemeten, valt op dat werkkenmerken zoals: communicatie en informatie, werkdruk, personeelsvoorziening en de arbeidsvoorwaarden in verhouding het laagst door de medewerkers wordt gewaardeerd. Functie-inhoud en werkorganisatie worden daar tegenover in verhouding het hoogst gewaardeerd.

De taakbelasting in de gezondheidszorg is in het algemeen hoog. Onderzoek naar verzorgenden en algemeen verpleegkundigen bracht echter niet taakbelasting als zodanig in beeld, maar richtte zich vooral op taakaspecten, werkorganisatie en persoonskenmerken.

Volgens Jacobs & Bijl (1993) zijn in de geestelijke gezondheidszorg de arbeidsbelasting en werkdruk aanzienlijk toegenomen. Het aantal hulpvragen is sterker gegroeid dan het aantal arbeidsplaatsen. De 'caseload' is daardoor zwaarder geworden. De werkdruk kan de kwaliteit van de zorg bedreigen (Bijl & Lemmens, 1993).

Taakkenmerken die werden onderzocht omdat ze kunnen bijdragen aan werkdruk zijn 'complexiteit', 'onzekerheid' (de onvoorspelbaarheid van het werkaanbod, bijvoorbeeld spoedopnames), en de mogelijkheid die men heeft om het werk zelf te plannen en te regelen. Over complexiteit als factor worden geen resultaten gemeld. Wat de 'onzekerheid' betreft: de werklast voor verzorgenden en verpleegkundigen blijkt per dag te verschillen: het is 'hollen of stilstaan'. Door de hoge werklast en de onvoorspelbaarheid van het werk, ondervinden afdelingen steeds meer problemen met de kwaliteit van de arbeid. Er blijkt tussen 'onzekerheid' en ervaren werkdruk een verband te bestaan. De mogelijkheid om het werk zelf te plannen en te regelen blijkt voor verpleegkundigen en verzorgenden niet zozeer met werkdruk samen te hangen; wel is ze positief gecorreleerd met arbeidssatisfactie. Voor verpleegkundigen blijkt ze ook voorspellend voor een hoge intrinsieke werkmotivatie.

Aan factoren 'van buitenaf' die de beroepsuitoefening extra zwaar maken, worden de toegenomen rechten en autonomie van de patiënt genoemd, en rolproblemen (onduidelijkheid over rolverwachting, en tegenstrijdige rolverwachtingen). Ook de samenleving stelt vaak tegenstrijdige eisen: mensen helpen bij hun problemen en tegelijk de samenleving beschermen tegen overlast.

Voor wat betreft de werkorganisatie werd gekeken naar autonomie, sociale steun, rolconflicten en rolambiguïteit. Deze aspecten bleken weinig verband te houden met de hierboven aangegeven taakkenmerken (behalve - logischerwijs - voor 'autonomie' en de mogelijkheid om zelf het werk te plannen en te regelen). Sociale steun heeft een zwakke relatie met intrinsieke werkmotivatie.

De persoonsfactor blijkt bij werkdruk (en burnout) in de gezondheidszorg een belangrijke invloed: hulpverlenende beroepen worden namelijk vaak gekozen door mensen die

gevoelig zijn voor anderomans noden. Idealisten onder hen hebben een groter risico op te branden dan realisten (Schaufeli, 1992). In de praktijk zijn de investeringen vaak groter dan de opbrengsten, als hulpverlener geef je meer dan je terugkrijgt. Bovendien zijn de inhoud van het werk en de persoon van de hulpverlener sterk verstrengeld. Falen wordt daardoor niet alleen als een professionele tekortkoming, maar ook als een persoonlijke tekortkoming ervaren.

Voor arbeidssatisfactie blijken vooral een lage werkdruk, ruimte om het werk zelf te regelen, sociale steun, weinig rolconflicten en duidelijke rolverwachtingen bepalend.

Reacties op de problemen in de werksituatie zijn onder meer demotivatie en stress, die uiteindelijk kunnen leiden tot burnout, ziekteverzuim en verloop. Er is voor wat de samenhangen betreft weinig verschil tussen verzorgenden en verpleegkundigen. In de geestelijke gezondheidszorg komt burnout veel meer voor dan bij andere verpleegkundigen (en ook veel vaker dan bij leerkrachten; Schaufeli, 1992). Psychosomatische gezondheidsklachten en burnout blijkt samen te hangen met hoge werkdruk, lage sociale steun, veel rolconflicten en onduidelijke rolverwachtingen. Bij veel sociale steun blijkt het verband tussen werkdruk en burnout zwakker.

3.2.2 WERKNEMERS IN HET ONDERWIJS EN 'DE GEMIDDELDE' WERKNEMER

Hiervoor is al aangegeven dat het werk in het onderwijs in veel opzichten lijkt op het werk in de zorgsector, met name vanwege het 'hoog contactuele' karakter van het werk. Daarom worden hierna in de vergelijking tussen werknemers in het onderwijs en 'de gemiddelde werknemer' ook apart gegevens over de zorgsector vermeld.

Deze vergelijking is deels gebaseerd op CBS-gegevens en is deels afkomstig uit de werkdrukonderzoeken die eerder in hoofdstuk 2 zijn besproken.

- Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt statistische informatie over vele maatschappelijke en economische onderwerpen. De hier gebruikte cijfers zijn gebaseerd op vragen naar arbeidsomstandigheden in het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS) en ontleend aan Statline van het CBS (www.cbs.nl) en aan Mares & Frenken (2002).
- De vragen die in de werkdrukonderzoeken over taakbelasting van leraren zijn gesteld, zijn gebaseerd op een vragenlijst voor welzijnsrisico's in het werk die ook in andere sectoren wordt toegepast.⁹ Bij TNO-Arbeid is op basis van deze lijst voor alle sectoren tezamen een representatief referentiebestand samengesteld waarmee de situatie in de onderwijssector vergeleken kon worden (Backbier c.s., 2001).

Daarnaast worden gegevens gepresenteerd die afkomstig zijn uit het literatuuronderzoek dat Dorhout, Maassen van den Brink & Groot (2002) in opdracht van de Onderwijsraad hebben uitgevoerd in het kader van een verkenning naar oudere werknemers in het onderwijs ('de zilveren onderwijsgeneratie'). In dit onderzoek wordt onder andere nagegaan welke factoren (zoals scholing, baantevredenheid, ziekte en uittredingsroutes) bij-

⁹ Deze WEBA-methodiek (Welzijn Bij Arbeid), door Christis (1992) aangepast voor het onderwijs (WEBO), geeft aan of een bepaalde functie welzijnsrisico's meebrengt, aan de hand van indicatoren als: onvolledigheid van de functie, onvoldoende organiserende taken, onvoldoende niet-kortcyclische taken, een onevenwichtige verdeling van makkelijke en moeilijke taken, onvoldoende autonomie, onvoldoende contactmogelijkheden, en onvoldoende informatie.

dragen aan de arbeidsparticipatie en -positie van oudere werknemers in het onderwijs. Bij het maken van een vergelijking van de ervaren werkdruk van werknemers in het onderwijs en in andere sectoren, zal rekening gehouden moeten worden met de werksoort. Al eerder is geconstateerd dat de beroepen in de gezondheidszorg qua werksoort te vergelijken zijn met het onderwijs. Net als de beroepen in het onderwijs betreft het 'contactuele beroepen', waar frequent en intensief contact met soms moeilijke mensen de kern van het beroep is. In de volgende paragraaf zal blijken dat naast de overeenkomsten in de werksoort, ook overeenkomsten in kenmerken van werkdruk zijn te onderkennen.

Gegevens van het CBS

Het gemiddelde rapportcijfer voor de ervaren werkdruk dat het CBS heeft berekend voor de onderwijssector is gestegen van 5,6 in 1999 naar 5,8 in het jaar 2000. De onderwijssector wijkt daarmee niet veel af van het gemiddelde voor alle sectoren dat in beide jaren 5,8 bedraagt. Overigens wordt voor de totale groep werknemers met hbo/wo-niveau gemiddeld het rapportcijfer 6,7 voor werkdruk berekend.¹⁰

Tabel 3: Rapportcijfer werkdruk per sector	
Sector	Cijfer
Industrie, delfstoffenwinning, energie/waterleiding	5,6
Bouwnijverheid	5,8
Handel	4,9
Horeca	6,4
Vervoer, opslag en communicatie	6,1
Financiële instellingen	6,2
Zakelijke dienstverlening	6,3
Openbaar bestuur	5,6
Onderwijs	5,8
Gezondheids- en welzijnszorg	6,2
Cultuur en overige dienstverlening	5,0

Bron: <http://www.cbs.statline.nl>, geraadpleegd op 27 mei 2002.

Uit de cijfers van het CBS blijkt verder dat de onderwijssector afwijkt als gevraagd wordt of men 'te weinig tijd' heeft. Circa 40% van de werknemers in het onderwijs zegt regelmatig te weinig tijd te hebben om het werk uit te voeren, tegenover gemiddeld 25% van werknemers in alle sectoren en 26% van werknemers met hbo/wo-niveau. Ook geeft circa 36% van de werknemers in de onderwijssector aan problemen te hebben door werkdruk, tegenover 26% van alle werknemers en 33% van de hoger opgeleiden. Zowel voor 'te weinig tijd' als voor 'problemen door werkdruk' geldt dat werknemers in de gezondheidszorg als goede tweede volgen.

10

Deze rapportcijfers zijn verkregen door een lineaire transformatie toe te passen op de opgetelde oorspronkelijke categorie-waarden van kenmerken 'in hoog tempo werken' en 'onder tijdsdruk werken'. De schaal loopt van 'heel veel werkdruk' (waarde 1) tot 'helemaal geen werkdruk' (waarde 10). Het rapportcijfer is een gemiddelde van de desbetreffende groep.

Tabel 4: Percentage werknemers in de onderwijssector, gezondheidszorg, overige sectoren en de hoger opgeleiden dat te weinig tijd heeft om werkzaamheden te verrichten en problemen heeft met werkdruk

	Onderwijs	Gezondheidszorg	Overige sectoren	Hoger opgeleiden
Te weinig tijd	40%	32%	25%	36%
Problemen door werkdruk	36%	30%	26%	33%

Bron: <http://www.cbs.statline.nl>, geraadpleegd op 27 mei 2002.

Ten slotte vallen de werknemers in de onderwijssector op bij het kenmerk 'lage waardering beloning'. Circa 45% van de werknemers in de onderwijssector valt binnen deze groep, tegenover 30% van alle werknemers en 47% van de werknemers in de gezondheidszorg.¹¹

Uit ander onderzoek blijkt dat de ervaren werkdruk van leraren in het basis- en voortgezet onderwijs gemiddeld iets hoger ligt in vergelijking met werknemers in andere bedrijfstakken. Van de leraren in het basisonderwijs geeft 40% aan een hoge werkdruk te ervaren, in het voortgezet onderwijs is dit 44%. Van werknemers in andere bedrijfstakken geeft gemiddeld 36% aan onder hoge tijdsdruk te werken. Ruim 50% van de leraren geeft aan het werktempo zelf te kunnen regelen. Dit is minder dan in andere overheidssectoren. Met name leraren in het basis- en voortgezet onderwijs hebben minder regelmogelijkheden. Van hen is 47% respectievelijk 45% in staat het werktempo zelf te bepalen. Gemiddeld zegt 68% van alle leraren in het onderwijs zelf te kunnen beslissen over de wijze van uitvoering. Bij andere overheidssectoren kan bijna driekwart van de werknemers bepalen hoe het werk wordt gedaan (Mares & Frenken, 2002).

Werknemers in het onderwijs versus referentiegroep

Uit een meta-analyse van gegevens van circa 70.000 werknemers die in de periode 1995-1999 een *Vragenlijst Beleving en Beoordeling van de Arbeid* (VBBA) hebben ingevuld valt over werknemers in het onderwijs het volgende op. Werknemers in het onderwijs melden vergeleken met werknemers in de andere bedrijfstakken aanzienlijk meer problemen met emotionele belasting. Ook hebben werknemers in de onderwijssector de meeste problemen op het gebied van werktempo en werkhoeveelheid en scoren zij hoog op de items 'herstelbehoefte' en 'piekeren'. Hier staat tegenover dat werkenden in het onderwijs hun werk als afwisselend beoordelen. Naast werknemers in het onderwijs, scoren werknemers in de gezondheidszorg als tweede hoog op het aspect van 'emotionele belasting'. Voor de gezondheidszorg geldt dat het werk niet alleen als emotioneel belastend wordt ervaren, maar ook als lichamelijk inspannend (Van Veldhoven c.s., 1999).

¹¹ In deze samengestelde schaal zijn de kenmerken 'goede promotiemogelijkheden' en 'goede beloning' verwerkt tot een maat voor materiële en immateriële beloning. Daartoe is op beide kenmerken een ééndimensionale HOMALS schaalanalyse toegepast. De met HOMALS verkregen categorie-kwantificeringen zijn opgeteld en vervolgens zijn van deze index-waarden 33%-groepen ofwel tertielgroepen berekend. De laagste tertielgroep is hier weergegeven en aangeduid als personen met een lage waardering voor de beloning.

Ook uit een vergelijking van leraren in het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector met een representatief referentiebestand blijkt dat de ervaren taakbelasting in het onderwijs hoger is dan in andere beroepssectoren in Nederland. In het primair en voortgezet onderwijs en in de bve-sector blijkt de taakbelasting hoger dan in andere beroepssectoren in het algemeen, en ook hoger dan die van de hoger opgeleiden in die sectoren. Ook de emotionele uitputting is hoger dan bij de gemiddelde werknemer, met als gevolg een slechtere psychische gezondheid, meer ziekteverzuim door het werk en - in het primair onderwijs - de behoefte een andere baan te zoeken. De hoge taakbelasting in het primair onderwijs blijkt echter geen invloed te hebben op verzuim in het algemeen, noch op het plezier dat men in het werk heeft. In het voortgezet onderwijs en in de bve-sector wordt bij leraren die een grote werkdruk ervaren een slechtere werkbeleving geconstateerd. Hoge taakbelasting hangt hier echter niet samen met een hogere verloopgeneigdheid (Backbier c.s., 2001).

Uit navolgende tabel 5 blijkt dat de algemene tevredenheid over het werken in het onderwijs redelijk goed is. 72% geeft aan zelf over de uitvoering van het werk te kunnen beslissen. Over het werktempo en werkvolgorde heeft men minder te zeggen, maar toch nog vrij veel. Ontplooiingsmogelijkheden ziet men vrij veel. Minder te spreken is men over controlemogelijkheden, promotiekansen en beloning. Als rapportcijfer voor de werkdruk geeft men een 5,8. Verder blijkt uit de tabel dat de gemiddelde werknemer met een ho-opleiding meer tevreden is met zijn baan dan andere werknemers in het onderwijs (Dorhout, Maassen van den Brink & Groot, in voorbereiding).

Tabel 5: Baantevredenheid, Nederland en onderwijssector, 2000					
	Werknemers 45-54 jaar	Werknemers 55-64 jaar	Werknemers 15-64 jaar (totaal)	Werknemers met een ho- opleiding	Werknemers in het onderwijs
Zelf over uitvoering werk beslissen	75%	78%	71%	80%	72%
Zelf werktempo kunnen regelen	67%	72%	66%	64%	59%
Zelf volgorde werk bepalen	71%	72%	69%	77%	65%
Zich kunnen ontplooiën in werk	75%	77%	75%	86%	79%
Lage controle- mogelijkheden	30%	26%	33%	19%	34%
Hoge controle- mogelijkheden	38%	37%	33%	45%	26%
Gemiddeld rapportcijfer werkdruk	5,9	5,0	5,7	6,7	5,8
Goede promotie- kansen	26%	22%	34%	36%	18%
Goede beloning	66%	70%	65%	65%	53%
Lage waardering beloning	35%	30%	31%	30%	45%

Bron: Dorhout, Maassen van den Brink & Groot (in voorbereiding).

In tabel 6 wordt een onderscheid gemaakt tussen oorzaken van ziekteverzuim bij verschillende leeftijdsgroepen in Nederland en de sector onderwijs. Opvallend is dat het percentage van psychische klachten bij werknemers in het onderwijs hoger (namelijk 27%) is dan die van het gemiddelde van alle werknemers in Nederland (10%). Wat betreft andere in de tabel genoemde oorzaken van ziekteverzuim hebben werknemers in de onderwijssector relatief iets minder problemen.

	45-54 jaar	55-64 jaar	15-64 jaar (totaal)	Onderwijs
Spijvertering	23%	35%	30%	23%
Infectieziekten	18%	18%	18%	14%
Psychische klachten	11%	10%	10%	27%
Ademhalingsklachten	10%	2%	9%	6%
Rugklachten	11%	4%	6%	6%
Klachten over ledematen	7%	11%	7%	5%
Migraine	3%	5%	5%	4%
Overig	16%	15%	15%	16%

Bron: Dorhout, Maassen van den Brink & Groot (in voorbereiding).

3.3 Samenvatting

Wanneer de onderwijssector in Nederland wordt vergeleken met die in andere landen blijkt het volgende:

- Het salaris van beginnende leraren in Nederland ligt redelijk op niveau, maar met name het loopbaanperspectief is nog een knelpunt.
- Qua aantallen uren en aantallen leerlingen per leraar is de Nederlandse leraar in het primair- en voortgezet onderwijs meer belast dan leraren in andere landen. Hier staat een relatief grote vrijheid buiten de uren tegenover.

Wanneer de Nederlandse onderwijssector wordt vergeleken met andere sectoren van de Nederlandse arbeidsmarkt blijkt:

- Een hoge (ervaren) en toenemende werkdruk is niet uniek voor de onderwijssector. Bijvoorbeeld in de bouwsector is het werktempo hoog en is er sprake van een hoge mentale belasting. Oorzaken van werkdruk komen deels overeen en zijn deels verschillend. Gemeenschappelijk is de rol die taakeisen en regelmogelijkheden spelen.
- Qua aard van het werk lijkt de onderwijssector op de zorgsector: men heeft vaak en intensief contact met soms moeilijke mensen. Het is 'hollen of stilstaan' en de klant (patiënt, leerling, ouders) is steeds mondiger geworden. In deze sterk contactuele beroepen in het onderwijs en de zorg is de kans op werkstress en burnout relatief groot.
- In het algemeen zijn werknemers in het onderwijs tevreden over het werk. Opvallend is dat men in de onderwijssector in vergelijking met andere sectoren vrij veel ontplooiingsmogelijkheden ziet. De gemiddelde werknemer met een

ho-opleiding is meer tevreden met zijn baan dan andere werknemers in het onderwijs.

- Als werkdruk wordt uitgedrukt in een rapportcijfer dan valt op dat het gemiddelde rapportcijfer voor de onderwijssector niet veel afwijkt van het gemiddelde voor alle sectoren van de arbeidsmarkt, maar wel lager is dan dat voor werknemers met ho-niveau.

4 Werk en werkende

In dit hoofdstuk formuleert de raad zijn visie op oorzaken van werkdruk. Twee clusters staan centraal: kenmerken van het werk enerzijds en kenmerken van de werkende anderzijds. In beide clusters, maar vooral ook in de interactie daartussen, zitten volgens de raad de belangrijkste oorzaken van werkdruk. Het begrip professionaliteit speelt in deze interactie een cruciale rol. Daarnaast is er nog een derde cluster, de maatschappelijke en bestuurlijke omgeving.

4.1 Werkdruk als wisselwerking

Tegen de achtergrond van hoofdstuk 2 en 3 en in aansluiting op sociaal-psychologische literatuur en onderzoeksrapportages vat de raad werkdruk op als het structureel niet kunnen voldoen aan kwantitatieve of kwalitatieve normen van het beroep, waarbij men bovendien zelf niets aan die situatie kan of mag veranderen.

Aspecten van werkdruk zoals een hoog werktempo, een hoge tijdsdruk en een grote taakomvang kunnen belangrijke factoren zijn bij het ervaren van een (te) hoge werkdruk. Hetzelfde geldt voor andere kenmerken van het werk en de werkorganisatie. Maar deze - min of meer te objectiveren - factoren zijn niet zelfstandig verantwoordelijk voor de als hoog ervaren werkdruk. Daarvoor moeten persoonsgebonden factoren mede in ogenschouw worden genomen. Het ervaren van werkdruk is altijd een combinatie van kenmerken van het werk en de belastbaarheid van de medewerker. Wat voor de ene leraar een nauwelijks te hanteren werkdruk vormt, kan voor de ander een plezierige spanning zijn, die nodig is om het gevoel te hebben "dat er iets van hem of haar gevraagd wordt." Ook gaan mensen verschillend om met de gevolgen van werkdruk: de één weet deze beter een plek te geven dan de ander. Een voorbeeld kan worden gegeven aan de hand van het eerder aangehaalde onderzoek van Schaufeli (1992) en Van den Berg & Stolk (1994). Daaruit blijkt dat met name onder oudere én onder jongere leraren relatief vaak een gevoel van werkbelasting optreedt in vergelijking tot de tussenliggende leeftijdsgroep. Aangezien de omstandigheden waarbinnen de functie wordt uitgeoefend niet verschillen tussen de leeftijdscategorieën, moet een verklaring wel gelegen zijn in persoonlijke factoren.

De raad onderscheidt daarom twee clusters oorzaken van werkdruk. Onder het eerste cluster, de *kenmerken van het werk*, vallen diverse werkgebonden factoren. Het gaat zowel om

- kenmerken van de *taak* die verricht moet worden, bijvoorbeeld de hoeveelheid werk die in een bepaalde tijd verricht moet worden, de mate van variatie tussen lesgebonden en niet-lesgebonden taken, het sterk contactuele karakter van het werk et cetera, als om
- kenmerken van de *werkorganisatie*, bijvoorbeeld de inrichting van het lesrooster en de relatie tot collega's en leidinggevenden.

Samen zijn deze factoren bepalend voor de eisen die een baan aan werknemers stelt. Zoals ook blijkt uit hoofdstuk 2 zijn in de uitgevoerde werkdrukonderzoeken vooral dit soort factoren in beeld gebracht. In paragraaf 4.2 volgt een nadere beschouwing.

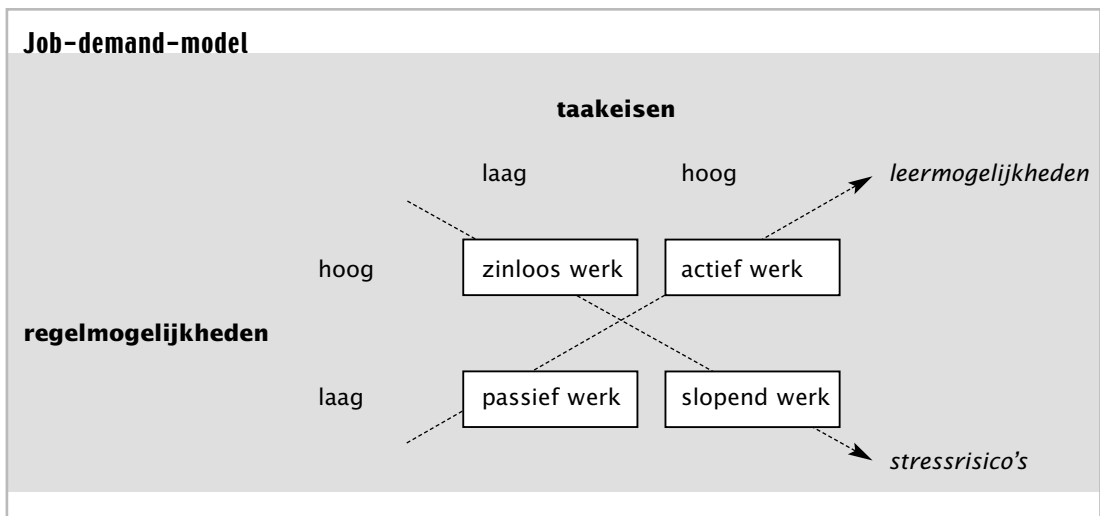
Het tweede cluster betreft *kenmerken van de werkende*, zoals bijvoorbeeld het opleidingsniveau, de leeftijd, de ervaring in het werk, de beroepshouding, de betrokkenheid bij het werk, de thuissituatie, de belastbaarheid en het herstelvermogen. Deze factoren bepalen de mate waarin werknemers in staat zijn, met de eisen die het werk stelt om te gaan. In paragraaf 4.3 wordt dit nader uitgewerkt. In de paragrafen 4.4 en 4.5 komt de interactie tussen 'werk' en 'werkende' aan bod.

Naast de clusters 'werk' en 'werkende' is nog een cluster *externe factoren* te onderscheiden. Deze externe factoren zijn van invloed op zowel het werk als de werkende, maar zijn algemeen van aard en veelal niet door de arbeidsorganisatie en de werkende te beïnvloeden. Eerder heeft de raad in het advies *Wat scholen vermogen* verschillende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen besproken.

- Specifiek in relatie tot werkdruk gaat het wat betreft *maatschappelijke ontwikkelingen* onder meer om de individualisering en de daaruit voortvloeiende behoefte aan maatwerk in het onderwijs. Ook de gespannenheid van de arbeidsmarkt, die zich uit in een toenemend lerarentekort, is een maatschappelijke ontwikkeling die verband houdt met werkdruk. Verder ondergaan leraren een taakverandering waarbij meer dan vroeger de sociaal-emotionele begeleiding van leerlingen centraal komt te staan. Ook worden in toenemende mate maatschappelijke taken bij de school neergelegd.
- Wat betreft *bestuurlijke ontwikkelingen* springt met name de veranderde bestuursfilosofie van het ministerie van OCenW in het oog, die gericht is op deregulering, decentralisatie en autonomievergroting. Deze ontwikkeling verhoudt zich niet altijd optimaal tot de ontwikkeling van het beleidsvoerend vermogen van scholen, hetgeen tot spanningen in de school kan leiden. Ook de schaalvergrotingsoperaties spelen daarin een rol, zeker als deze leiden tot meer bureaucratie. Daarnaast gaat het hierbij om de onderwijsvisie die de rijksoverheid formuleert (zoals de visie op het vmbo, het studiehuis, Weer Samen Naar School, inburgering van nieuwkomers et cetera) en die door veel scholen als belastend wordt ervaren.

4.2 Kenmerken van het werk nader bekeken

Een veel gehanteerd verklarend model over de relatie tussen werk- of omgevingsgebonden factoren en het ontstaan van stress (in dit geval veroorzaakt door een te hoge werkdruk) is het door Karasek ontwikkelde Job-Demand-model. Dit model gaat er van uit dat stress (hier opgevat als gevolg van een als (te) hoog ervaren werkdruk) wordt veroorzaakt door een onjuiste balans van taakeisen en regelmogelijkheden. Taakeisen betreffen de eisen die in de functieomschrijving worden genoemd en in het taakbeleid tot uitdrukking komen. Regelmogelijkheden zijn de mogelijkheden om zelfstandig beslissingen te nemen in en over het werk. Het Job-demand-model ziet er als volgt uit (Karasek & Theorell, 1990, zie ook onder meer Christis, 1998; Maassen van den Brink et al, 2000; Vermeulen, 2000):



Wanneer de taakeisen hoog zijn, dan is het van belang dat de medewerker de regelmogelijkheden heeft om aan die eisen tegemoet te komen. Wanneer deze regelmogelijkheden ontbreken, is de kans op stress aanzienlijk (Oranje, 2001). Wanneer daarentegen de taakeisen (te) laag zijn, dan zal het werk als saai en te weinig uitdagend worden beschouwd. De omlaag lopende lijn in het model bevat twee situaties waarbij er sprake is van een onbalans tussen taakeisen en regelmogelijkheden. Dit soort situaties leidt tot een vergrote kans op stress. De omhoog lopende lijn duidt op de potentiële leersituatie die ontstaat wanneer de regelmogelijkheden in overeenstemming zijn met de taakeisen. De betrokken medewerker ziet hier de kans om zich verder te professionaliseren, omdat de hogere taakeisen voldoende kunnen worden beheerst, en er daarmee weinig risico is op stress.

Wanneer dit model wordt vertaald naar de werkdruk in het onderwijs dan ontstaat het volgende beeld. Bij leraren en schoolleiders zijn de taakeisen hoog, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 2. Er is sprake van een hoog ambitieniveau en als gevolg van de toenemende media-aandacht voor het onderwijs leidt dit er toe dat velen "met de neus op het onderwijs zitten" (Inspectie van het Onderwijs, 2002). Voor het ondersteunend personeel geldt het omgekeerde: de taakeisen zijn daar gemiddeld te laag. Deze personeelscategorie rapporteert over het algemeen geen als te hoog ervaren werkdruk, maar er zijn wel stressrisico's vanwege onderbenutting.

Tegenover de taakeisen staan de regelmogelijkheden. Deze komen in het onderwijs op twee manieren tot stand.

- Ten eerste worden zij als het ware 'aangereikt' door de schoolorganisatie en maken dan ook onderdeel uit van de werkgerelateerde factoren. De onderwijsinstelling kan deze regelmogelijkheden bieden als direct gevolg van landelijk (CAO-)beleid, maar ook als gevolg van intern beleid (zoals afspraken over de taakverdeling in het team waarbinnen de leerkracht werkzaam is). Daarnaast is er sprake van situaties waarbij landelijk beleid in de organisatie in praktijk moet worden omgezet. Een voorbeeld daarvan is het scholingsbeleid: hiervoor staat in de CAO 10% van de jaartaak voorgeschreven, maar het is aan de organisatie om daar werkelijk de mogelijkheden toe te bieden.
- Ten tweede speelt de individuele medewerker ten aanzien van de regelmogelijkheden een cruciale rol. Leraren en andere werkenden in het onderwijs zijn immers ook zélf verantwoordelijk voor het onderhouden en ontwikkelen van de eigen competenties, waardoor hun handelingsrepertoire - en daarmee mogelijkheden om regelend op te treden, het eigen werk te plannen - worden vergroot. Deze tweede component van de regelmogelijkheden slaat met andere woorden op de regelcapaciteit van de werkende. Hiermee zijn we uitgekomen bij de kenmerken van de werkende als onmisbaar element in de verklaring én oplossing van het werkdrukprobleem.

4.3 Kenmerken van de werkende nader bekeken

Het tweede cluster betreft *kenmerken van de werkende*. Het gaat hierbij om algemene kenmerken zoals het opleidingsniveau, de leeftijd en de ervaring in het werk, maar ook om specifieke kenmerken als de beroepshouding, de betrokkenheid bij het werk, de thuissituatie (sociale steun, zorgtaken) de belastbaarheid en het herstelvermogen. Deze factoren bepalen hoe werknemers omgaan met de eisen die het werk stelt. In de werkdrukonderzoeken is ingegaan op enkele algemene kenmerken, maar niet zozeer op specifieke kenmerken. Het ervaren van een (te) hoge werkdruk is echter duidelijk gerelateerd aan het verwerkingsvermogen (of belastbaarheid) van de werknemer. In dat verband speelt de *beleving* van de werknemer een belangrijke rol bij de beoordeling van wat een hoge werkdruk is en of hieruit stress ontstaat (Maassen van den Brink et al, 2000; Vermeulen, 2000). Niet alle stress hoeft werkgerelateerd te zijn: stress kan ook voortkomen uit onzekerheid over de toekomst of andere persoonlijke omstandigheden. Dergelijke niet-werkgerelateerde stress heeft wel een grote invloed op de mate waarin iemand werkdruk ervaart: hij of zij is (tijdelijk) extra gevoelig geworden voor werkdruk.

4.4 De interactie tussen het werk en de werkende

Uit het voorgaande blijkt dat zowel in kenmerken van het werk als van de werkende oorzaken van werkdruk kunnen liggen. Ook blijkt dat werk en werkende in dit verband moeilijk zijn te scheiden. Het werk biedt de werkende een omgeving; andersom geeft de werkende met zijn/haar persoonlijke kenmerken invulling aan het werk. Het gaat hier dus feitelijk om een nadrukkelijke interactie tussen werk en werkende. Toegepast op werkdruk gaat het om de manier waarop iemand, gegeven de kenmerken van het werk (taakaspecten en werkorganisatie) en gegeven zijn/haar persoonlijke kenmerken, omgaat

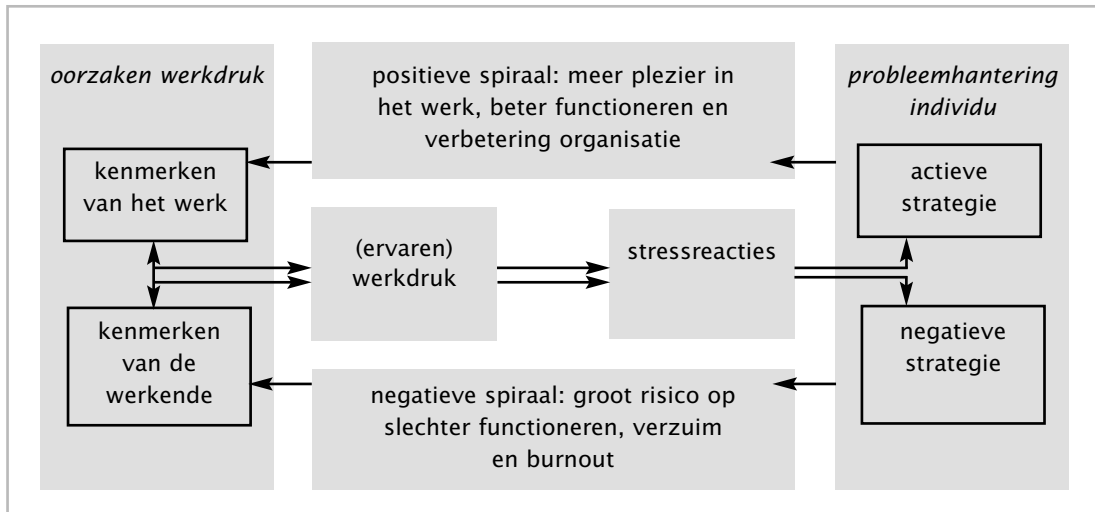
met werkdruk. In wezen zijn er dan twee strategieën mogelijk: een actieve, probleemoplossende strategie en een defensieve strategie.

Een defensieve strategie ontstaat met name wanneer de taakeisen hoog zijn en de organisatie onvoldoende (regel)mogelijkheden biedt om daarmee om te gaan en/of wanneer het de persoon zelf ontbreekt aan (regel)competenties. De persoon is dan niet in staat om op een positieve manier met de werkdruk om te gaan, ontwikkelt negatieve attitudes (wordt cynisch, verliest het zelfvertrouwen) en handelt daarnaar door zich terug te trekken. Men draait min of meer op routine het werk af, is niet in voor nieuwe dingen, en sluit zich af van collega's. Daardoor gaat de betreffende persoon in de school in relatie tot collega's en leerlingen steeds minder goed functioneren. In het ergste geval mondt de negatieve strategie uit in een negatieve spiraal, leidend tot verzuim, burnout en vertrek uit het onderwijs.

De positieve strategie bestaat uit een probleemoplossende houding en benutting en/of verbetering van zowel de regelmogelijkheden die het werk biedt als de eigen competenties op dat vlak. Dit leidt idealiter tot een positieve spiraal en tot een win-win-situatie voor zowel de werkende als de organisatie: hun beider functioneren wordt verbeterd, er zijn meer aansprekende resultaten met de leerlingen en de werkende heeft weer het gevoel controle te hebben over de situatie.

Een voorbeeld van positieve strategieën kan worden gegeven aan de hand van het steeds toenemende probleemgedrag van leerlingen dat door veel leraren als een belastende factor wordt ervaren (Schaufeli, 1992; Vermeulen, 2000). Een leraar op een vmbo-school constateert dat als gevolg van probleemgedrag in de lessituatie hij/zij niet meer voldoende toekomt aan het leerproces van de leerlingen, maar voornamelijk gedwongen is 'politieagent te spelen.' Dit leidt idealiter tot een actieve strategie gericht op het verklaren en oplossen van dat probleem. Als het voornamelijk gaat om ontbrekende competenties van de leraar zelf om met dit complexe gedrag om te gaan, dan is deskundigheidsbevordering een goede oplossing. Het is echter ook mogelijk dat de onderwijsaanpak niet op de leerlingen is afgestemd, dat de leerlingen zich daardoor vervelen en dit afreageren in de klas. In dat geval is een actieve strategie mogelijk als de leraar met de collega's de mogelijkheden bespreekt van het overgaan op een nieuwe pedagogisch-didactische aanpak, waarbij de beginselen van meer praktijkgerichtheid en producerend leren voorop staan. Noodzakelijk is dan wel dat de schoolorganisatie en het lesprogramma tijd en ruimte bieden om daarmee aan de slag te gaan.

In schema ziet het voorgaande er als volgt uit:



In een vergroting van de mogelijkheden om de situatie te beheersen en te regelen - en daarmee een positieve strategie te hanteren - ligt volgens de raad de kern van de beheersing van het werkdrukprobleem. Feitelijk gaat het hiermee om een versterking van de professionaliteit. Hierop wordt in de volgende paragraaf 4.5 nader ingegaan.

4.5 Versterking van de professionaliteit binnen een professionele organisatie

Een leraar is te beschouwen als een hoogopgeleide, zelfstandig opererende professional met een sterke intrinsieke motivatie om leerlingen/deelnemers/studenten iets bij te brengen en vooruit te helpen in de maatschappij. Het begrip *zelfstandig* verwijst naar de regelmogelijkheden die de leraar daarbij ter beschikking staan, maar eveneens naar de capaciteiten van de leraar zelf om diens functie op een adequate wijze tot uitvoering te brengen. Het begrip *professioneel* verwijst niet alleen naar de professe van het leraarschap, maar ook naar het niveau van zelfmanagement van deze professionals, waarvan zelfontwikkeling een belangrijk onderdeel vormt. Deze (verdere) professionalisering wordt opgevat als alle activiteiten van werkenden om de competenties die (in)direct in verband staan met de uitoefening van het beroep te verdiepen en te verbreden.

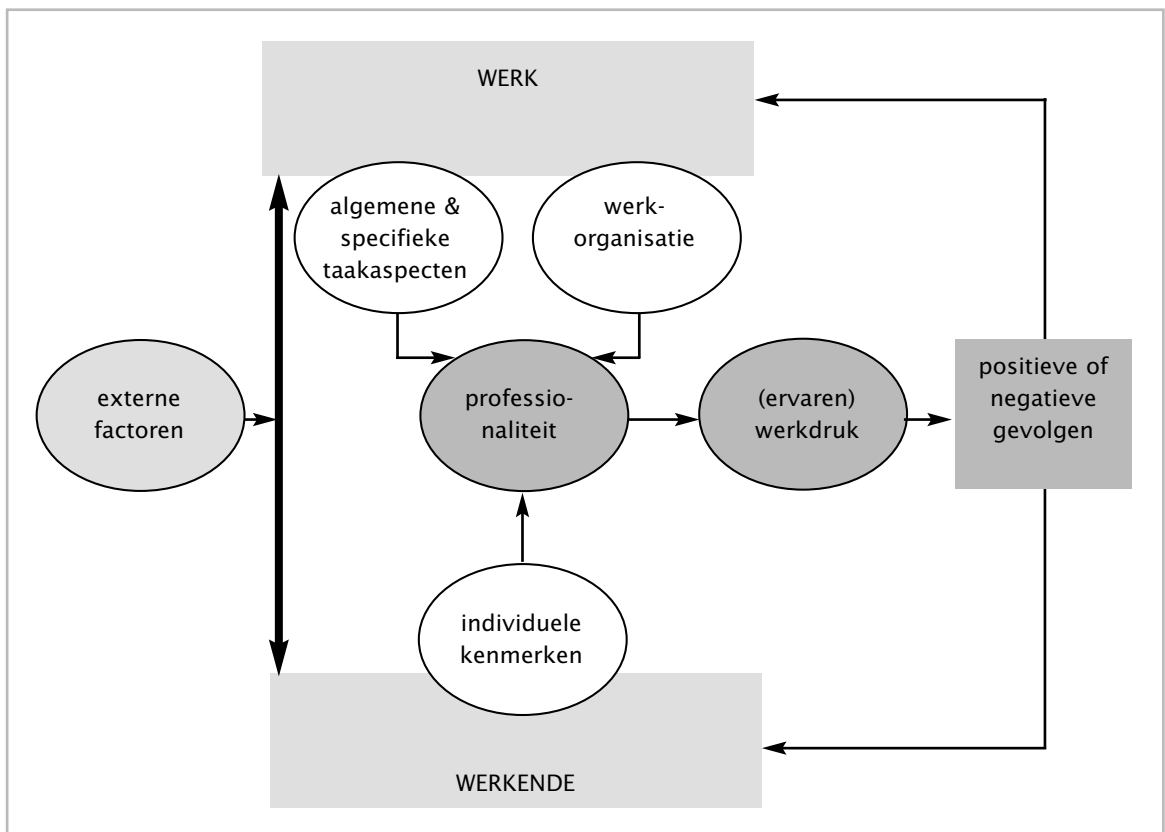
In zijn eerdere advies *Wat scholen vermogen* (2002) is de raad al ingegaan op de professionaliteit van leraren. De raad constateert daar dat de leraar in wezen een sterke individuele vorm van autonomie kent. Wanneer deze professionele oriëntatie zich echter verengt tot een geïsoleerde vorm, waarbij de leraar zich terugtrekt in de klas en/of het eigen vakgebied, dan is er sprake van een beperkte professionele oriëntatie. Hierbij is er een afstand tussen leraren en schoolleiding, omdat leerkrachten zich niet (willen/mogen/kunnen) bemoeien met het onderwijskundig beleid van de school. Er is echter behoefte aan een professionele oriëntatie waarbij leraren functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel, de activiteiten in de eigen klas relateren aan het beleid en de doelen van de school en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling en andere activiteiten binnen de school. Overigens heeft de raad ook al in het advies *Ten dienste van de school* (2001) gepleit voor een dergelijke versterking van de professionaliteit in brede zin.

De oproep tot een versterkte professionaliteit vindt vanuit deze uitgebreide professionele oriëntatie plaats en heeft zowel betrekking op de beroepshouding van leraren (individueel en als beroepsgroep) als op de schoolcultuur. Zowel schoolleiding als schoolorganisatie zijn - mede als gevolg van deregulering, autonomievergroting en schaalvergroting - de laatste jaren meer opgedeeld in lagen, afdelingen, secties, et cetera. Voorkomen moet worden dat door dit soort differentiaties de professionaliteit (in brede zin) van werkenden in het gedrang komt. Juist de tegenbeweging is noodzakelijk: versterking van de professionaliteit binnen een professionele organisatie.

In relatie tot werkdruk is voorstelbaar dat leraren, naarmate de werkdruk toeneemt, er meer toe neigen zich terug te trekken in hun klas (beperkte professionele oriëntatie), terwijl ze eigenlijk meer baat zouden hebben bij een uitgebreide professionaliteit om goed te functioneren en met hun werkdruk te kunnen omgaan. In het huidige verband ziet de raad in versterking van de professionaliteit dus met name kansen om de regel mogelijkheden te vergroten en de werkdruk te beheersen c.q. te verlagen. Naar verwachting zijn er ook positieve effecten op de werkmotivatie (Houkes, 2002) en wordt tevens het beroep aantrekkelijker, met name vanwege de herwaardering van de fundamentele rol die leraren in de kwaliteit van het onderwijs spelen.

Professionalisering is overigens uiteraard niet voorbehouden aan leraren, ook schoolleiding en onderwijsondersteunend personeel zullen zichzelf moeten blijven ontwikkelen.

Het voorgaande kan als volgt visueel worden weergegeven:



5 Aanbevelingen

In hoofdstuk 4 is duidelijk geworden dat een eenzijdige, enkelvoudige aandacht voor bepaalde oplossingen - bijvoorbeeld alleen een reductie van het aantal te geven lessen - niet het gewenste, blijvende effect op de werkdruk zal opleveren. Het zal moeten gaan om een integraal pakket van maatregelen, die onderling met elkaar in verband staan en alle op verschillende manieren effect hebben op de werkdruk. In dit hoofdstuk wordt daarvoor een voorstel uitgewerkt.

5.1 Werkdruk en andere aspecten van het leraarschap

Werkdruk is niet een in isolement te behandelen verschijnsel. Zoals in hoofdstuk 1 reeds is aangegeven plaatst de raad dit advies in het kader van een aantal adviezen en verkenningen van de raad over de kwalitatieve en kwantitatieve positie van leraren.

Wat scholen vermogen

Ten eerste is dit advies te plaatsen tegen de bredere achtergrond van het eerdere advies *Wat scholen vermogen* (Onderwijsraad, 2002). Met name gaat het om hetgeen daar is gezegd over beleidsvoerend vermogen en autonomie, professionalisering, onderwijsinnovaties, organisatieontwikkeling, zelfsturende teams en integraal leiderschap.

Herontwerp van de leraarsfunctie en leraarsorganisatie

Deze oplossingsrichting werkt de raad thans uit in een advies met als werktitel 'De school als kennisonderneming'. Uitgangspunt is de veronderstelling dat 'eigen initiatief', in welke vorm dan ook, een gemeenschappelijk kenmerk van de gezochte oplossingen zal zijn.

De vijftigplussers in het onderwijs

Welke elementen van een instroombeleid zijn van belang, welke (instroom)competenties spelen een rol bij vertrek of blijven en hoe werken deze door in het verdere verloop van de onderwijsloopbaan, met name op oudere leeftijd? Op welke wijze dragen aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bij aan het behoud van vijftigplussers voor de (onderwijs)arbeidsmarkt?

Nieuwe doelgroepen

In deze benadering komen mogelijke oplossingen aan bod als het aantrekken van zij-instromers en het aanboren van mbo-ers onder meer door functiedifferentiatie. Over deze beide aspecten (zij-instromers en mbo-ers) heeft de raad in voorgaande jaren op onderdelen geadviseerd. De raad wil in 2003 ingaan op een nieuwe doelgroep: de vijftigplussers met mogelijke belangstelling voor werk in het onderwijs. In zekere zin is dit dus een speciale groep van mogelijke zij-instromers.

Sociale samenhang en sociale veiligheid

De taak van de leraar verandert omdat de gezinnen en de samenleving veranderen. Opvoedende taken worden naar de school toegeschoven en soms ook op de school afgeschoven. De school en de leraar worden verondersteld een tegenwicht te bieden tegen afbrokkelende sociale samenhang, tanend burgerschap en toenemende sociale onveiligheid. De vraag is of de school en de leraar dat allemaal kunnen en vooral of ze dat allemaal alleen aan kunnen. Zijn niet in de eerste plaats een erkenning van en brede discussie over deze taakverschuiving nodig? In zijn advies met als werktitel 'Onderwijs en sociale samenhang' wil de raad deze thematiek uitwerken.

5.2 Drie clusters aanbevelingen

Voor de aanpak van de werkdruk in het onderwijs onderscheidt de raad drie clusters instrumenten, gericht op 'de werkende', 'het werk' en de 'externe factoren'. De instrumenten binnen deze clusters zullen in samenhang moeten worden ingezet om de werkdruk meer beheersbaar te kunnen maken. Door middel van een verdere professionalisering van zowel de werkenden als de werkorganisatie worden meer regelmogelijkheden geboden en - als spiegelbeeld daarvan - worden de factoren die het regelvermogen negatief beïnvloeden zoveel mogelijk weggenomen. Daardoor kan de werkdruk meer beheersbaar worden c.q. kan de ervaren werkdruk worden verminderd.

De clusters bevatten:

- 1 Aanbevelingen gericht op een betere toerusting, 'wapening' door en van de werkende, door middel van personeels- en teamontwikkeling binnen de scholen (paragraaf 5.3). Hieronder vallen:
 - a instrumenten die de werkenden zelf in handen hebben, waaronder de eigen verdere professionalisering. Daarnaast stelt de raad de introductie van een nieuw instrument voor: gerichte teamontwikkeling met behulp van zogenaamde teamontwikkelingsplannen (TOPs), met bijbehorende budgetten; en
 - b instrumenten die vanuit de schoolorganisatie kunnen bijdragen aan de toerusting van de werkende: taakbeleid, leeftijdsbewust personeelsbeleid en aantrekkelijk werkgeverschap.

Deze instrumenten worden in paragraaf 5.3 in eerste instantie met name besproken met het oog op de werkdruk van leraren. In een aparte subparagraaf komt de aanpak van de werkdruk van schoolleiders aan bod. De inzet van onderwijsondersteunend personeel komt zowel bij leraren als schoolleiders aan de orde.

- 2 Aanbevelingen gericht op het werk, door middel van onderwijs- en organisatieontwikkeling (paragraaf 5.4). Hierbij gaat het om:
 - a instrumenten in handen van de werkende zelf, door middel van versterking van de onderwijsontwikkeling in de school en door het realiseren van lerende teams; en
 - b instrumenten die vanuit de schoolorganisatie een bijdrage kunnen leveren, met name via een aansprekende organisatiecultuur en door verbetering van de werkplek.

- 3 Aanbevelingen gericht op externe factoren en met name het overheidsbeleid,¹² zowel in relatie tot de voorgaande instrumenten als in relatie tot deregulering, de onderwijsarbeidsmarkt en de lerarenopleidingen (paragraaf 5.5).

De noodzaak om op diverse fronten tegelijk tot actie over te gaan, wordt bevestigd in een Vlaams onderzoek naar werkdruk in het onderwijs. Daaruit blijkt dat stress voorkomen kan worden door teamgericht te werken, de leerkrachten te betrekken bij besluitvorming, een planmatig en evenwichtig taakbelastingbeleid te voeren en een consistent integraal personeelsbeleid te voeren (Steyaert, Janssens & Henderickx, 2000).

De raad is zich bewust van het feit dat een aantal van de instrumenten die hier aan bod komen door andere instanties - bijvoorbeeld de Commissie Toekomst Leraarschap - al eerder zijn benoemd. Ondanks het draagvlak voor die voorstellen zijn ze echter slechts in beperkte mate tot uitvoering gebracht. Deels heeft dat te maken met de weerbaarheid van de materie. Het heeft bijvoorbeeld nogal wat voeten in de aarde om een integraal personeelsbeleid op te zetten. Ook speelt mee dat bepaalde instrumenten die op langere termijn bezien het meest effectief zijn, op korte termijn juist werkdrukverhogend zijn. Bijvoorbeeld ondersteuning in de klas is bedoeld als taakverlichting voor leraren, maar in een aantal gevallen wordt die ondersteuning juist als werkdrukverhogend ervaren, onder meer omdat men nog weinig ervaring heeft met werken in teamverband. Het is geen goed alternatief om uit te wijken naar geïsoleerde oplossingen en kortetermijnoplossingen (bijvoorbeeld salarisverhoging, lestaakvermindering, meer tijd voor werkoverleg). Die raken namelijk niet de kern van het probleem en zijn daarmee op termijn niet effectief. Juist via de integrale combinatie van verschillende soorten oplossingen is een weg te vinden die de werkdruk meer beheersbaar kan maken. Dit verlangt ook nadrukkelijk investeringen, zowel van de zijde van de overheid als van de zijde van onderwijsinstellingen, schoolbesturen en werkenden in het onderwijs.

5.3 Personeels- en teamontwikkeling

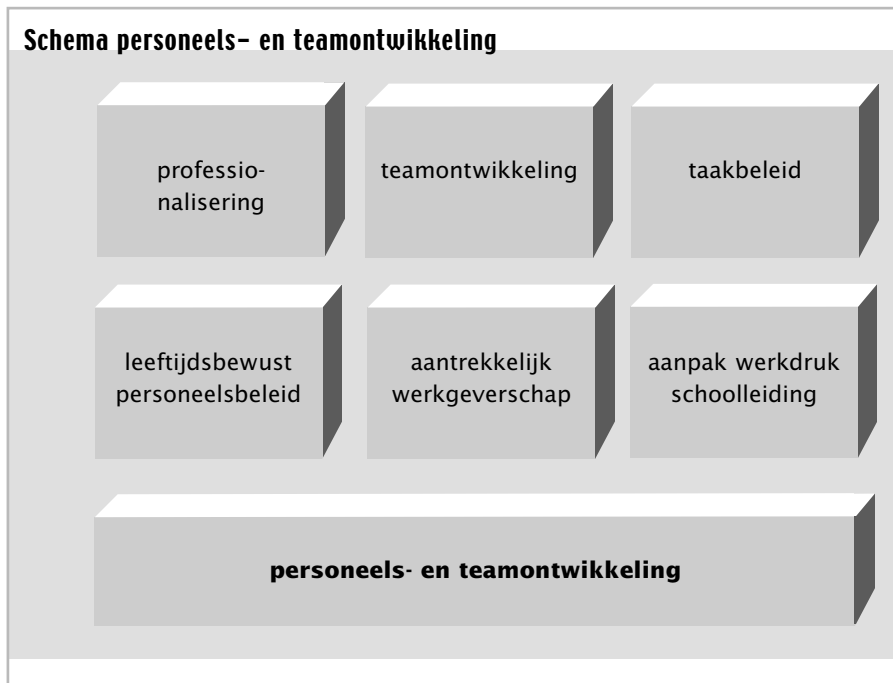
In onderwijsinstellingen is, zoals duidelijk uit hoofdstuk 2 naar voren komt, nog weinig sprake van een vorm van personeelsbeleid waarbij de verschillende beschikbare instrumenten naast elkaar en in onderlinge samenhang worden ingezet. Een dergelijk integraal personeelsbeleid is echter wel duidelijk van belang voor de aanpak van de werkdruk.

Mede tegen deze achtergrond bespreekt de raad in deze paragraaf een aantal instrumenten die de werkende zelf kan aanwenden om zijn eigen werkdruk aan te pakken en die

¹² *Maatschappelijke ontwikkelingen zijn in dit verband niet of nauwelijks via beleid te beïnvloeden.*

schoolorganisatie kan inzetten om de individuele werknemer beter te wapenen tegen werkdruk. Daarbij wordt uitgegaan van het in hoofdstuk 4 aangegeven perspectief van professionaliteit in brede zin, waarbij werkenden in het onderwijs niet alleen zijn gericht op de inhoud en de didactiek van hun vak en hun klas, maar tevens betrokken zijn bij de verdere organisatie en het onderwijs van de school. Daarom stelt de raad hier voor om bij de inzet van al bestaande instrumenten specifiek aandacht te besteden aan de beoogde uitgebreide, brede professionaliteit, en om in aanvulling daarop een direct op teams gericht instrument te introduceren, namelijk zogeheten teamontwikkelingsplannen (TOPs). In paragraaf 5.4 komen deze TOPs terug, maar daar dan met name vanuit het perspectief van onderwijs- en organisatieontwikkeling.

Deze door de raad voorgestelde gecombineerde aanpak op het terrein van personeels- en teamontwikkeling laat zich visualiseren door de verschillende onderdelen van dit cluster als 'bouwstenen' in een schema op te nemen. Dit geeft de onderlinge afhankelijkheid aan tussen de verschillende elementen die bij de aanpak van werkdruk een rol spelen.



Zoals ook is aangegeven in paragraaf 5.2 zijn (verdere) professionalisering en teamontwikkeling vooral instrumenten in handen van de werkende zelf. Taakbeleid, leeftijdsbewust personeelsbeleid en aantrekkelijk werkgeverschap kunnen vanuit de schoolorganisatie bijdragen aan de toerusting van de werkende. De verschillende bouwstenen worden hierna toegelicht.

5.3.1 PROFESSIONALISERING IN DE SCHOOL

De raad heeft in zijn advies *Wat scholen vermogen* (Onderwijsraad, 2002) in aansluiting op de studie *Dereguleren met beleid* (Onderwijsraad, 2000) de autonomie van scholen en de relatie met het beleidsvoerend vermogen en de bestuurlijke inrichting nader geanalyseerd. Het beleidsvoerend vermogen van scholen is een cruciale factor voor een goede benutting van de beleidsruimte (autonomie) waarover een school beschikt. In *Wat scholen vermogen* wordt dan ook uitdrukkelijk stilgestaan bij de mogelijkheden om het beleidsvoerend vermogen van scholen te versterken. Wat daarover is gezegd in relatie tot het primair en voortgezet onderwijs, geldt op hoofdlijnen ook voor andere onderwijssectoren. Van de instrumenten die in *Wat scholen vermogen* aan de orde komen, zijn in het huidige verband van dit advies over werkdruk met name de verdere professionalisering van leraren en schoolleiding (zie hierna en paragraaf 5.3.6) en de interne organisatie van de onderwijsinstelling (zie paragraaf 5.4) van belang.

Professionalisering van leraren

Uit de eerder in hoofdstuk 2 aangehaalde *Monitor Integraal Personeelsbeleid* blijkt dat in het primair en voortgezet onderwijs nog weinig sprake is van een deugdelijk professionaliseringsbeleid. Het denken in competenties, training, ontwikkeling en loopbaanmanagement is nog niet overal ontwikkeld. Een volledig ingevoerd trainings-, ontwikkelings- en loopbaanbeleid is er op slechts 23% van de scholen in het primair onderwijs en 18% van de scholen in het voortgezet onderwijs. Overigens heeft de Monitor geen betrekking op de bve-sector; daarover zijn dus geen cijfers beschikbaar.

In hoofdstuk 2 werd al geconstateerd dat nascholing en andere vormen van deskundigheidsbevordering in de praktijk veelal naast de reguliere werkzaamheden dienen te worden ingepland. Veel leraren zien deskundigheidsbevordering dan ook als sluitstuk van hun werkzaamheden. Ze weten vaak ook niet hoeveel tijd er eigenlijk voor deskundigheidsbevordering beschikbaar is en komen niet toe aan de CAO-afspraken van 10% van de werktijd voor scholing. De raad vindt dit een onwenselijke situatie. Een onvoldoende ontwikkeld professionaliseringsbeleid en een onvoldoende gebruik van scholingsmogelijkheden zijn remmend op de verdere professionele ontwikkeling van leraren en zijn daarmee bedreigend voor hun vermogen om te gaan met werkdrukverhogende factoren. Als daadwerkelijk voldoende tijd voor deskundigheidsbevordering beschikbaar is en die tijd ook wordt besteed, kunnen leraren in potentie beter functioneren en kan daarmee hun taakbelasting afnemen (Vermeulen, 2000). Gezien het feit dat het lesgeven zelf niet zozeer als bijzonder belastend wordt ervaren, maar wel het gebrek aan concentratie bij leerlingen en grote verschillen in de capaciteiten van leerlingen, ligt één van de prioriteiten in ieder geval bij de bevordering van competenties om met complex gedrag van leerlingen en concentratieproblemen adequaat om te kunnen gaan. Andere bij voorrang (verder) te ontwikkelen competenties hebben betrekking op werken in teamverband (werken met collega's in kernteams, vaardigheden om leiding te geven aan onderwijsassistenten, en dergelijke) en onderwijsontwikkeling (zie ook later in dit hoofdstuk).

Zowel de overheid als de scholen als (de beroepsgroep van) leraren hebben een belangrijke rol in het kader van professionalisering van leraren. De raad constateert in *Wat scholen vermogen* dat het lerarenbeleid van de rijksoverheid (zoals zichtbaar in *Maatwerk voor morgen 1, 2 en 3*) een positieve uitwerking heeft op de professionaliteit van leraren (breed opgevat) en de interne organisatie. Dit lerarenbeleid heeft - beknopt gezegd - tot doel dat meer capabele leraren instromen dan er uitstromen. Daartoe zijn de arbeidsvoor-

waarden verbeterd, bijvoorbeeld door kortere carrièrelijnen, een beter loopbaanperspectief, meer opleidingsfaciliteiten en meer mogelijkheden om zorgtaken en arbeid te combineren. Om de (uitgebreide, brede) professionaliteit van leraren en de interne organisatie van scholen echter verder te kunnen verbeteren is in *Wat scholen vermogen* een aantal onderling verbonden instrumenten voorgesteld, waarbij vooral de scholen en de (beroepsgroep van) leraren zelf verantwoordelijk zijn voor de toepassing ervan:

- deskundigheidsbevordering van leraren;
- intervisie, 'coaching' en 'peer-coaching';
- beroepsstandaarden voor leraren;
- betrokkenheid van leraren bij de besluitvorming binnen de school;
- interne kleinschaligheid; en
- gezamenlijk werken aan onderwijsvernieuwingen.

Bovenstaande instrumenten zijn door de raad voorgesteld met het oog op de vergroting van het beleidsvoerend vermogen van scholen. Het zal echter duidelijk zijn dat deze instrumenten om die reden relevant zijn voor de beheersing en vermindering van de werkdruk van leraren. De verhoogde, brede professionaliteit waarin de professionele ontwikkeling zou moeten uitmonden, houdt in essentie in dat leraren meer greep krijgen op hun functioneren. Ze kunnen beter inspelen op de wisselende omstandigheden, hebben hun professioneel handelen beter onder controle en kunnen zich daardoor ook beter verantwoorden.

Tabel 7: De veranderingen in het beroep van leraar (naar Verbaan & Van Helvoort, 2001)	
<i>Van</i>	<i>Naar</i>
Solistisch op één vak gerichte leraar	Beroeps- en competentiegerichte leraar
Eenvoudig en statisch functieprofiel	Gefragmenteerde functie
Klassikale kennisoverdracht	Individu- en groepsgerichte begeleiding bij het leerproces
Specialisme en eenzijdige competentie	Generalisme en meerzijdige competenties
Traditioneel studieaanbod	De 'shoppende' leerling
Handmatig beheer	Geautomatiseerde sturing
Uitgemeten taakuren	Een resultaatgerichte instelling

Ten aanzien van de voor de functie van leraar benodigde competenties kan worden geconstateerd dat deze deels in de opleiding kunnen worden verworven. Vanwege het contextspecifieke karakter wordt echter een belangrijk deel ook 'on the job' verkregen, in stages, LIO-schappen en via collegiaal leren als 'normale' werknemer. Verdere professionalisering is met andere woorden een leerproces. De organisatie speelt hierin een elementaire rol. Enerzijds moet de organisatie kansen geven om te leren, anderzijds moet de leraar deze leersituaties ook zelf initiëren en benutten. Wanneer één van beide ont-

breekt, raken de professionele ontwikkeling en daarmee ook de mogelijkheden om met de werkdruk om te gaan, in de knel.

In aanvulling op de hierboven genoemde instrumenten wijst de raad hier op het belang van competentiegericht personeelsbeleid, als onderdeel van het integraal personeelsbeleid in relatie tot de verdere professionalisering van leraren en onderwijsondersteunend personeel. Hierbij worden benodigde competenties vastgelegd in zogeheten competentieprofielen. Deze competentieprofielen vertalen de missie en strategische koers van een instelling naar de eisen die deze aan groepen of individuele medewerkers stelt. Het ontwikkelen en optimaal benutten van competenties van medewerkers overeenkomstig de strategie van de instellingen wordt wel competentie management genoemd. Deze competentieprofielen staan aan de basis van personeelsinstrumenten als werving & selectie, beoordeling & beloning, opleiding & ontwikkeling van personeel. Competenties kunnen tot op een bepaald niveau worden beheerst, zoals op beginnend beheersniveau, gevorderd beginner, competent, 'proficiënt' en expert (Mulder & Scheurer, 2000). Langs deze weg kunnen bijvoorbeeld de beheersingsniveaus van onderwijsassistenten en leraren worden aangegeven en kunnen de loopbanen van medewerkers worden begeleid en ontwikkeld.

In dit verband merkt de raad tevens op dat voor leraren binnen hun onderwijs carrière in aanzet twee hoofdlijnen voor hun verdere professionele ontwikkeling mogelijk zouden moeten zijn. De eerste lijn is die van verdere professionalisering in de lijn van het leraarschap zelf (leraar plus, 'hoofdleraar', 'hoofdonderwijzer', leraarspecialist, trainer/coach, methoden- en toetsontwikkelaars en dergelijke), met een bijpassende salarisontwikkeling. Deze lijn biedt een loopbaanperspectief binnen het leraarschap, als alternatief voor de tweede lijn, de 'standaard' carrière lijn naar coördinerende en andere leidinggevende posities (zie ook RMO, 2002). Voor die leidinggevendenden geldt dat ze nog te vaak 'werkendeweg' hun rol moeten leren invullen. De tweede lijn is in het onderwijs nog te vaak dé weg om vooruit te komen; ook binnen de eerste lijn zijn loopbaanankers nodig.

De tot nu toe in het kader van (verdere) professionalisering van leraren genoemde instrumenten hebben vooral betrekking op competentieontwikkeling door individuele medewerkers binnen de schoolorganisatie. In aanvulling daarop bepleit de raad de introductie van een nieuw instrument gebaseerd op het leren-van-elkaar, het zogeheten teamontwikkelingsplan. Hierover gaat paragraaf 5.2.2. Op de professionalisering van de schoolleiding en andere aspecten van het schoolleiderschap wordt in paragraaf 5.3.6 ingegaan.

5.3.2 TEAMONTWIKKELING

Om de professionaliteit van leraren (opgevat in brede zin zoals aangegeven in hoofdstuk 4) te versterken, pleit de raad voor een voorziening waarmee groepen leraren samen met onderwijsondersteunend personeel aan de hand van een door henzelf ontwikkeld teamontwikkelingsplan (TOP) hun eigen professionalisering en onderwijskundig management ter hand kunnen nemen. Indien door hen gewenst zouden ze ook ondersteuning van elders binnen de school of van buiten de school moeten kunnen invoeren. Groepen leraren die een dergelijk plan ontwikkelen zouden ook over een bijbehorend budget moeten kunnen beschikken. Het is mogelijk dat een dergelijk team een vaste relatie met een bepaalde groep leerlingen onderhoudt. Dit draagt bij aan het benodigde herstel van de wederzijdse persoonlijke relatie tussen leraar en leerling/deelnemer/student. Zowel het leren van de leerling als de kwaliteit van het werk van de leraar zijn daarbij gebaat.

Ten dienste van de school

In 2001 heeft de raad een advies over de educatieve infrastructuur uitgebracht, onder de titel *Ten dienste van de school*. In dit advies wordt gesignaleerd dat onderwijskundige expertise en expertiseontwikkeling te veel buiten de school zijn komen te staan. De raad pleit er in dat verband onder meer voor dat de school een meer directe inbreng krijgt bij het bepalen van de externe deskundigheid die zij nodig meent te hebben. Dit betreft ook de mogelijkheid tot inschakeling van ontwikkelaars en onderzoekers.

In de huidige praktijk zijn al voorbeelden van een dergelijke werkwijze met een TOP te vinden, denk aan een team onder- of bovenbouw in het basisonderwijs, of bijvoorbeeld aan een kernteam in het voortgezet onderwijs of de bve-sector. Nieuw in dit voorstel is echter het expliciet planmatige van de werkwijze, het van-elkaar-lerende karakter van teams, en zeker niet in de laatste plaats het bijbehorende budget. Het benodigde budget kan in het primair onderwijs worden verbonden met het schoolbudget zoals dat sinds augustus 2001 is gevormd, en in het voortgezet onderwijs en de bve-sector worden toegevoegd aan de zogeheten 'lump sum'. Dit teamontwikkelingsbudget kan men inzetten om bijvoorbeeld binnen het team uren voor scholing vrij te maken, maar ook om interne of externe ondersteuning in te schakelen. Te denken valt aan onderwijskundige ondersteuning in het kader van bijvoorbeeld de ontwikkeling van een leerplan voor projectmatig werken (zie ook paragraaf 5.4.1), maar ook aan begeleiding in het kader van het werken als kernteam, en dergelijke meer. Zo'n team leraren en onderwijsondersteunend personeel vormt als het ware een soort maatschap binnen de school. Door deze manier van werken zullen naar verwachting zowel het professioneel functioneren van het individu, als de professionele relaties binnen de school en de relaties met de leerlingen verbeteren. Langs die weg zal ook de werkdruk beter beheersbaar kunnen worden.

Overigens zou een teamontwikkelingsplan als instrument idealiter verbonden moeten zijn met individuele ontwikkelingsplannen (zie voorgaande paragraaf 5.3.1) en een schoolontwikkelingsplan (zie paragraaf 5.4).

5.3.3 TAAKBELEID

In hoofdstuk 2 is op basis van de werkdrukonderzoeken ten aanzien van taakaspecten *van leraren* het volgende geconstateerd:

- Op het gebied van de *taakomvang* blijkt dat leraren gemiddeld per jaar nauwelijks meer uren werken dan in de normjaartaak staat aangegeven. Deeltijders werken wel vaker over, maar ervaren in vergelijking met met voltijders minder werkdruk. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de ruimere regel- en herstel-mogelijkheden die deeltijders hebben gedurende de werkweken. Een reden tot bezorgdheid over de taakomvang ligt eerder in de piekbelasting in bepaalde periodes in het jaar (toetsweken, rapportweken et cetera) gecombineerd met het feit dat de uitvoering van de jaartaak moet geschieden in de slechts 40 à 41 weken die het schooljaar feitelijk kent.
- Ten aanzien van de *taakbesteding* wordt geconcludeerd dat lesgebonden taken en overige taken de leraren meer tijd kosten dan in de normjaartaak als richtinggevend wordt gezien.
- Kijkend naar het *type taken* blijkt dat in de verschillende sectoren verschillende taken als zwaar worden betiteld. Gemeenschappelijke noemer daarin zijn de als zwaar ervaren directe contacten met leerlingen zoals bij het lesgeven, leerlingbegeleiding, buitenlesactiviteiten en dergelijke.

Duidelijk is dus dat leraren op jaarbasis niet te veel uren werken, maar dat het werk zich wel concentreert in een verhoudingsgewijs beperkt aantal weken. Dit betekent dat een wijziging van de verdeling van het werk over de beschikbare tijd een belangrijk aangrijpingspunt is om de werkdruk aan te pakken. Verder spelen ook de verdeling van de tijd over verschillende soorten taken, en verschillen in ervaren werkdruk per type taak een rol. In deze subparagraaf komen verschillende instrumenten aan bod die onder taakbeleid geschaard kunnen worden. Ingegaan wordt op vermindering van de lestaak, taak- en functiedifferentiatie, afschaffen of aanpassen van de ADV-regeling en flexibilisering van de arbeidsinzet over een jaar.

Het accent bij het uitvoeren van taakbeleid als onderdeel van het personeelsbeleid ligt thans in de praktijk vooral op het taakomvangs- en taakverdelingsbeleid en niet op andere belastbaarheidsaspecten van het taakbeleid (Vermeulen, 2000). Een belangrijk doel van het taakbeleid, het reduceren van werkdruk, is dan ook niet overal bereikt. Een belangrijke oorzaak daarvan is het tekort aan formatie (veroorzaakt door het lerarentekort).

Dit komt niet alleen naar voren in de besproken werkdrukonderzoeken, maar ook heel duidelijk in een onderzoek naar de beleving van werkdruk in het hbo (Verbaan & Van Helvoort, 2000). Het blijkt dat de werkdruk niet zozeer veroorzaakt wordt door de primaire taak, maar meer door de condities waarbinnen de taak uitgevoerd moet worden. De onderzoekers constateren dat de werkdruk wordt sterk beïnvloed door de 'gaten' die vallen door ziekte en vacatures die niet (tijdig) worden opgevuld.

Tekorten in de formatie en gebrek aan vervangers worden in de praktijk waarschijnlijk 'opgelost' door minder tijd aan bepaalde taken te besteden, klassen te vergroten en taken op basis van vrijwilligheid uit te voeren.

Om de effecten van het taakbeleid te vergroten, is een integrale inzet samen met andere personeelsinstrumenten van belang. Men kan zelfs stellen: het succes van taakbeleid staat of valt met de mate waarin de verschillende personeelsinstrumenten in samenhang met elkaar worden ingezet (Vermeulen, 2000).

Duidelijkheid over verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden, een goede samenhang tussen die elementen, en een heldere communicatie daarover, zijn belangrijk voor een goed taakbeleid. Het ontbreken hiervan is één van de oorzaken van de ervaren werkdruk (Van den Berg & Stolk, 1994; Vermeulen, 2000).

Verminderen van de lestaak?

Van verschillende kanten wordt opgeroepen de lestaak te verminderen (in het algemeen of voor bepaalde vakken) en dat per CAO te regelen. Daarbij kan worden verwezen naar het buitenland, omdat blijkt dat Nederlandse leraren gemiddeld meer les geven dan het OESO-gemiddelde. Alleen in de Verenigde Staten wordt door leraren meer uren les gegeven. Tevens zijn de lesgroepen in Nederland verhoudingsgewijs groot.

In het licht van het voorgaande zou er iets te zeggen zijn voor een vermindering van de lestaak van leraren. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat het landelijk in de CAO afkondigen van een lestaakvermindering scholen voor grote problemen kan plaatsen. Het verminderen van de lestaak zal immers op de één of andere manier moeten worden opgevangen. Vermindering van het aantal contacturen voor leerlingen kan niet als optie

worden aangemerkt. Wel zijn er in hoofdlijnen drie andere manieren, die elkaar kunnen aanvullen:

- Het aantrekken van nieuwe leraren die de anders niet-ingevulde lessen overnemen. Het lerarentekort maakt dit landelijk gezien momenteel niet voor alle scholen mogelijk. De instroom van studenten in de lerarenopleidingen groeit wel, maar de totale instroom blijft achter bij de groeiende vraag (Inspectie van het Onderwijs, 2002). Daarbij komt dat scholen die door aantrekkelijk werkgeverschap wel leraren weten aan te trekken, die feitelijk elders weg halen. Met name scholen met veel 'gewichtleerlingen' kampen nu al in versterkte mate met wervingsproblemen en uitstroom van leraren naar andere scholen (zie ook paragraaf 5.3.5, over aantrekkelijk werkgeverschap).
- Een andere optie is het aanpassen van het onderwijsmodel. Door een nieuwe planning, integratie van vakinhouden en nieuwe didactische en pedagogische opvattingen kan wellicht het aantal contacturen worden verminderd. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling in het vmbo (vooral bovenbouw) en de bvesector, alwaar door een grotere nadruk op praktijkvorming (stages) en een grotere component zelfstudie de lestaak kan verlichten respectievelijk kan verschuiven naar externe praktijkbegeleiders. Dit is echter een zaak van lange adem, en vele scholen zullen aan een dergelijke ingreep niet toe zijn.¹³
- De derde mogelijkheid is het verminderen van de druk die voortkomt uit het feit dat het werk in het onderwijs vergeleken met andere sectoren van de arbeidsmarkt in relatief weinig werkweken wordt geconcentreerd. De optie van flexibilisering van de arbeidsinzet over het jaar wordt hieronder verder uitgewerkt.

De conclusie luidt dat op de korte termijn het verminderen van de lestaak een individuele, schoolgebonden oplossing kan zijn. De voorwaarden om de vermindering op te vangen, moeten dan wel aanwezig zijn. Op nationale schaal is de verlaging van de lestaak geen haalbare oplossing van het werkdrukprobleem. Daar komt bij, dat een vermindering van de lestaak niet fundamenteel ingrijpt op de oorzaken van de werkdruk. Feitelijk worden zo alleen als zwaar ervaren taken in omvang gereduceerd, zonder dat geïnvesteerd wordt in het vermogen om die taken te verrichten.

De raad ziet ten aanzien van het reduceren van de werkdruk als gevolg van de taakomvang andere mogelijke oplossingen: taak- en functiedifferentiatie, aanpassen van de ADV-regeling en flexibilisering van de arbeidsinzet. Deze mogelijkheden worden hieronder nader uitgewerkt.

Werken in teamverband: taak- en functiedifferentiatie

Binnen het taakbeleid nemen taak- en functiedifferentiatie een belangrijke plaats in. Specifiek in relatie tot werkdruk kan worden verwacht dat onderwijsondersteunend personeel leraren een aantal (belastende) taken uit handen kan nemen die niet noodzakelijkerwijs door (relatief dure) leraren gedaan hoeven te worden. Juist vanwege het relatief grote aantal uren dat Nederlandse leraren voor de klas staan, kan ondersteuning verlichtend werken (Inspectie van het Onderwijs, 2002). Hierbij kan gedacht worden aan secretariële en administratieve ondersteuning, maar ook ondersteuning in de lessituaties zelf, zoals door instructeurs en onderwijs- en praktijkassistenten. Hiermee kan ook meer in formele zin een uitzuivering van de functie van leraar worden gerealiseerd. Overigens

kan een dergelijke inzet van onderwijsondersteunend personeel tegelijkertijd het werk voor hen uitdagender maken, iets waaraan het momenteel in een aantal gevallen ontbreekt (zie hoofdstuk 2).

In de praktijk blijkt dit instrumentarium echter niet onomstotelijk en onmiddellijk tot taakverlichting voor leraren te leiden. Bijvoorbeeld de introductie van assistentie in de klas, bedoeld als taakverlichting voor leraren, wordt in de praktijk niet altijd zo ervaren. Sommige leraren zien de assistentie in de klas als een inbreuk op de eigen autonomie en als bedreiging van de intimiteit van de klas. Verder nemen assistenten klussen over die sommige leraren inderdaad als belastend ervaren, maar die anderen juist benutten om even op adem te komen. Belangrijk is ook dat de meeste leraren niet zijn voorbereid op het werken met assistentie. Zij zijn geschoold in het lesgeven aan leerlingen, niet in leidinggeven aan collega's (zie ook de paragrafen 5.3.1 en 5.3.2).

Op dit punt is een cultuurverandering nodig. Het moet worden voorkomen dat leraren assistentie in de klas en andere vormen van functiedifferentiatie zien als een inbreuk op de eigen autonomie. Ook zullen ze gelegenheid moeten hebben om de competenties te verwerven voor het bij functiedifferentiatie benodigde teamwerk. Voordelen liggen in:

- verlagen van de werkdruk door 'meer en andere handen in/om de klas';
- versterking van de status van het leraarschap door 'uitzuivering' van de functie in de zin van schrappen van taken die niet eigen zijn aan het leraarschap;
- verminderen van de druk op de arbeidsmarkt. Onderwijsassistenten (mbo) kunnen doorstromen tussen de mbo-niveaus en naar de pabo. Ze kunnen ook doorstromen naar het basisonderwijs vanuit de door de raad voorgestane kindercentra (zie het advies *Spelenderwijs*, 2002). Nieuwe leraren zullen vanuit de praktijk worden opgeleid en kunnen mogelijk aan het lerarenbestand worden toegevoegd. Dit kan verhoging van de werkdruk als gevolg van formatietekort in de school verlichten;
- meer continuïteit van het onderwijs door beperking van de lesuitval; en
- een algemene impuls voor de kwaliteit van het onderwijs.

Concluderend steunt de raad de verdere invoering van taak- en functiedifferentiatie. Wederom gaat het echter om een instrument dat in samenhang met andere instrumenten dient te worden ingezet, wil het daadwerkelijk effectief kunnen zijn.

Aanpassen van de ADV-regeling

De arbeidsduurverkorting (ADV) is een maatregel die werd ingevoerd toen er sprake was van een ruim overschot aan arbeid in de Nederlandse samenleving. Tegenwoordig is de situatie op de arbeidsmarkt volledig gespiegeld - er is immers een groot tekort aan arbeidskrachten.

In de praktijk van het onderwijs stuit de ADV ook op verschillende problemen, met name waar het gaat om het vinden van vervangers, maar ook in relatie tot overdracht van taken als zodanig. Met name het verzilveren van ADV in het primair onderwijs leidt tot grote media-aandacht. Klassen werden zelfs naar huis gestuurd omdat het opnemen van ADV niet kon worden opgevangen.

Er zijn verschillende maatregelen getroffen om met de ADV-rechten om te gaan. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk ADV-uren te sparen voor een langer verlof. Het recht op ADV blijft

daarbij behouden, maar de manier van verzilveren kan verschillen. Over dit soort oplossingen is weliswaar consensus, maar feitelijk is het geen fundamentele oplossing voor de problemen die in de praktijk optreden. Zo zal ook iemand die spaarverlof opneemt, vervangen moeten worden.

ADV heeft overigens een bijzondere relatie tot werkdruk. In het beperkte aantal werkweken in het onderwijs (vaak niet meer dan 40 à 41) moeten namelijk niet alleen de werkuren van een heel jaar worden uitgevoerd, maar moeten ook de ADV-uren worden opgenomen. De behoefte daaraan is groot, vanwege de werkdruk. Tegelijkertijd neemt de werkdruk door het opnemen van ADV ook juist weer toe. De ADV-regeling veroorzaakt met andere woorden een zichzelf versterkend probleem. Leraren werken hard in een beperkt aantal werkweken, willen hun ADV benutten om te kunnen herstellen, maar daardoor ontstaan er in de organisatie vervangingsproblemen. Het gevolg is dat de leraar in kwestie de opgenomen tijd alsnog zelf moet goedmaken en/of dat collega's het vervangingsprobleem moeten oplossen.

Concluderend stelt de raad dat de argumentatie die indertijd tot het instellen van de ADV-regeling leidde (de werkloosheid), niet meer van toepassing is. De uitvoering van de regeling leidt tot verscheidene problemen, waaronder werkdruk. Daarom bepleit de raad aanpassing van de ADV-regeling. De raad denkt met name aan een flexibeler maken van het gebruik van ADV in de zin dat werknemers meer keuzemogelijkheden krijgen in hoeveel uren ze werken, of ze wel of niet ADV opbouwen, of ze opgebouwde ADV-rechten in tijd of in geld (afkoop) uitgekeerd willen krijgen, of en wanneer ze verlof willen sparen voor opfrisverlof en dergelijke verlofperiodes, wanneer ze die opnemen, et cetera.

Flexibilisering van de arbeidsinzet over het jaar

De werkdruk die samenhangt met de taakaspecten van het leraarschap wordt voor een groot deel veroorzaakt door het feit dat de te werken uren in minder dan de elders in de maatschappij gangbare 45 weken worden geperst. Feitelijk werken leraren gemiddeld 40 à 41 weken per jaar, zodat het aantal te werken uren per week formeel hoger zal uitpakken dan de 36,86 uren die bij een werkjaar van 45 weken zou gelden. In het onderwijsveld begint het besef te groeien dat deze lange vakantieperiodes weliswaar hun charme hebben, maar tegelijkertijd een belangrijke werkdrukverhogende factor betekenen. Er zijn al scholen waar teams bijvoorbeeld gezamenlijk doorwerken in een week waarin de leerlingen vrij zijn.

Bij het reduceren van de werkbelastingproblematiek als gevolg van het beperkt aantal werkbare weken zijn de volgende drie opties denkbaar:

- 1 Een eerste en meest ingrijpende optie is het afschaffen van de huidige vakantie-regeling voor leerlingen en leraren en het harmoniseren van de lesperiode met wat elders in de maatschappij aan 'werkweken' gangbaar is. Het schooljaar zou dan bijvoorbeeld gesteld kunnen worden op 45 tot 47 weken per jaar. Bij een gelijkblijvende taakomvang kan zo de taakbelasting meer over het jaar worden gespreid.

Tabel 8 geeft een overzicht van de gevolgen van de verruiming van het aantal werkbare weken in het onderwijs. In de kolom 'Werktijd totaal' wordt aangegeven in welke mate het aantal te werken uren verandert wanneer het aantal werkbare weken stijgt of daalt. In de laatste kolom wordt er bij het aantal lessen per week van uitgegaan dat ook de

leerlingen langer aanwezig zijn om lessen te volgen. Overigens wordt in het basisonderwijs met klokuren in plaats van met lessen gewerkt. Voor het basisonderwijs zijn de aantallen uren hier echter niet apart berekend; de trend is echter vergelijkbaar.

Tabel 8: Werktijd bij verschillende aantallen werkbare weken en gelijkblijvende jaartaak

Jaartaak (klokuren les)	Aantal werkbare weken	Werktijd totaal (1659/werkweken)	Aantal lessen per week (naar hele lessen van 50 min. en afgerond)
823	38	43,7 uur per week	26
823	39	42,5 uur per week	25
823	40	41,5 uur per week	25
823	41	40,5 uur per week	24
823	42	39,5 uur per week	24
823	43	38,9 uur per week	23
823	44	37,7 uur per week	22
823	45	36,9 uur per week	22

- 2 Een tweede optie is de vakantieperiodes voor leerlingen te behouden onder invoering van een spreiding van de jaartaak van leraren over bijvoorbeeld 45 weken. De lesgebonden activiteiten worden in de lesperiodes verricht, de overige componenten van de jaartaak in de niet-lesperiodes. Een spreiding van het aantal taken over meer dan de huidige 40-41 weken zou immers een aanzienlijke werklastverlichting betekenen.
- 3 Ten slotte wordt op dit moment in Nederland op beperkte schaal geëxperimenteerd met de minst vergaande vorm van de drie opties. Daarbij worden op instellingsniveau met de sociale partners afspraken gemaakt, die in de richting van de tweede optie gaan, maar minder ingrijpend zijn. Hierbij wordt de lestaak verspreid over meer dan de gangbare 40-41 weken.

Een voorbeeld van dergelijke schoolgebonden invulling van het taakbeleid wordt gegeven door het onderhandelaarsakkoord CAO Stichting Carmelcollege 2002. Hierin wordt het mogelijk gemaakt de werkdruk te verminderen door het aantal werkweken voor docenten te verhogen van 40 naar 41. In de toelichting op deze CAO staat: "door het werkjaar op te rekken wordt niet alleen de werkweek met enkele uren ingekort, maar ontstaat er meer ruimte om het werk te spreiden en dus die piekbelasting af te vlakken."

Het meest effectief en tegelijkertijd het meest ingrijpend zijn de eerste en de tweede optie. De raad beseft echter dat voor doorvoering hiervan op dit moment geen draagvlak zal bestaan. Vakantieweken worden nu benut voor herstel van de drukke werkweken. Desalniettemin wil de raad deze opties ter overweging geven en beveelt hij aan om hierover in gesprek te gaan met en binnen het onderwijsveld. Belangrijk uitgangspunt moet daarbij zijn dat er geen sprake is van 'verder uitknijpen' maar van een win-win-situatie. Wanneer leerlingen minder lang vakantie hebben en langer beschikbaar zijn voor lessen, dan wordt de taakbelasting voor de leraren beter over het jaar verspreid. Aangezien de taakomvang van 1659 uren in vergelijking met andere sectoren in de maatschappij niet uit de pas loopt, zou dat betekenen dat de functie van leraar dan ook meer 'marktconform' zal worden. In het onderwijsveld gaat al jaren een geluid op om de CAO 'marktconform' te maken. Het is echter onterecht als daarmee de aandacht alleen op arbeidsvoorwaarden als de salariëring zou komen te liggen en de vakantieregeling buiten beschouwing zou blijven.

Het draagvlak voor deze optie zal naar het gevoel van de raad overigens snel kunnen toenemen als we gaan beseffen dat een dergelijke langdurige onderbreking van het leerproces voor leerlingen nadelig uitpakt. Leraren hebben niet voor niets het gevoel dat ze na de vakanties 'weer opnieuw moeten beginnen'.

Aangezien er op verschillende plaatsen wel al draagvlak is voor de derde optie, zou die nu al actief gestimuleerd kunnen worden. Net als bij de ADV-regeling zou hierbij voorzien kunnen worden in een keuzemogelijkheid om wel/niet in vakantieweken te werken.

5.3.4 LEEFTIJSBEWUST PERSONEELSBELEID

Een volgend instrument dat deel zou moeten uitmaken van het cluster integraal personeels- en teamontwikkelingsbeleid is het leeftijdsbewust personeelsbeleid. De leeftijd maakt verschil uit in de beleving van het werk en de werkdruk.

Oudere leraren¹⁴

Oudere leraren in het voortgezet onderwijs geven aan minder plezier in het werk te hebben. In de bve-sector ervaren oudere docenten meer onvrede over leidinggevendend, ze geven daarnaast ook aan een hogere taakbelasting te ervaren en ervaren daarvan ook meer negatieve gevolgen dan jongeren (Van Poppel & Kamphuis, 1994).

De gemiddelde leraar in het basisonderwijs is 42 jaar oud; in de andere sectoren is dat gemiddeld 45 jaar. In het basisonderwijs is gemiddeld een kwart van de leraren 50 jaar of ouder. In de overige sectoren nadert het aantal vijftigplussers de 40%. In het hoger onderwijs is 15% van de docenten 55 jaar of ouder. Voor het wetenschappelijk onderwijs geldt een percentage van 14% voor deze groep (Inspectie van het Onderwijs, 2002).

Ten aanzien van oudere leraren wordt al enige tijd specifiek beleid gevoerd. Zo kan men bijvoorbeeld minder gaan werken door gebruik te maken van de regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen (BAPO). BAPO-uren kunnen ook opgespaard worden om ze in een beperkter aantal jaren op te nemen, maar daarbij geldt wel de verplichting om bij ingang van het BAPO-verlof minimaal 50% te blijven werken. Een andere vorm van beleid gericht op oudere leraren is het toepassen van taakdifferentiatie waarbij ouderen meer coördinerende en begeleidende taken of functies op zich kunnen nemen.

Dit soort beleid gericht op oudere werknemers kan verlichting brengen, maar kan niet altijd zonder meer worden toegepast. Oudere leraren willen niet altijd minder gaan lesgeven, ook is niet iedereen even geschikt voor andersoortige taken. Ook gebruik van de BAPO stelt eisen, met name waar het gaat om het vinden van vervangers voor de vrijkomende uren, het overdragen van taken, afstemming tussen degenen die samen een zelfde klas hebben, en dergelijke. Verder verlangt het één en ander een naar leeftijd redelijk evenwichtige teamsamenstelling.

Tot slot wordt opgemerkt dat bij het sparen van BAPO-rechten met het oogmerk ze in een beperktere periode op te nemen, de huidige verplichting om deels te blijven werken, zou moeten komen te vervallen.

Jongere leraren

Ook jongere leraren hebben last van emotionele uitputting. Burnout komt veel voor beneden de leeftijd van 30-40 jaar, de leeftijdsfase waarin men nog relatief weinig werkervaring heeft (Oranje, 2001). Dit kan te maken hebben met wat Edelhoch & Brodsky het proces van "burnout als desillusie" noemen (Schaufeli, 1992). De (onderwijs)professional brandt op als gevolg van het niet bevredigd zien van irreële verwachtingen (de leerlingen blijken de leraar niet te waarderen overeenkomstig de verwachting). Indien de medewerker niet adequaat met de desillusies als gevolg van niet vervulde verwachtingen weet om te gaan, dan kan burnout op de loer liggen, maar ook kan de leraar al snel het onderwijs ontvluchten.

Voor de jongere werknemers is een begeleide en geleidelijke intrede in het onderwijsproces belangrijk. Door middel van een aanpassing van de zwaarte van het lesrooster (minder lessen in het begin) en aanpassing van de taakverdeling, gecombineerd met begeleiding van onervaren leraren - door middel van (peer)-coaching, intervisie, supervisie en 'mentoring' - kan een verantwoorde en stimulerende inwerkperiode worden gerealiseerd. Het is aan de onderwijsinstelling om de lengte van deze periode te bepalen en de financiering hiervoor vrij te maken ondersteund door landelijke middelen, maar een periode van circa drie jaar lijkt effectief. Zo wordt een beginnend leraar niet aan zijn of haar lot overgelaten, maar krijgt hij/zij èn geregeld èn structureel collegiale feedback over alles waarmee een leraar in het werk te maken krijgt. Op dit vlak kunnen oudere leraren en/of teams een belangrijke functie hebben.

Van jong tot oud

Met dit laatste komen we eigenlijk al bij een meer fundamentele benadering van leeftijdsbewust personeelsbeleid, waarbij de leeftijd en taakzwaarte meer los van elkaar worden gezien. De fysieke capaciteiten van de mens gaan weliswaar achteruit met de leeftijd, maar dit geldt niet zozeer voor de geestelijke vermogens (Oranje, 2001). De geestelijke belasting door het lesgeven is voor iedereen, ongeacht de leeftijd, zwaar te noemen. Gelegenheid voor herstel - tijdens pauzes, avonden, weekenden, vrije dagen en vakanties - is dan ook erg belangrijk. Wanneer die gelegenheid er onvoldoende is, treden op termijn stressrisico's op, en die uiten zich dan in (dreigende) uitval van degenen die het langst onder deze druk hebben gewerkt. BAPO en ouderenbeleid kunnen weliswaar enig soelaas bieden, maar pas later in de loopbaan. Het fundamenteel aanpakken van de oorzaken van stress en werkdruk maken het voor iedere docent, van jong tot oud, gemakkelijker om telkens tijdig te kunnen herstellen van de inspanningen die moeten worden geleverd. Het gaat er om, bij de toepassing van de instrumenten die hier elders in dit

hoofdstuk aan bod komen (professionalisering, teamontwikkeling, taakbeleid et cetera), specifiek te kijken naar leeftijdsaspecten.

De raad constateert dat het voeren van een specifiek leeftijdsbewust personeelsbeleid voor jongeren en ouderen positieve effecten kan hebben op het beheersbaar maken van de werkdruk. Daarbij is feitelijk een meer fundamentele aanpak nodig, die zich uitstrekt over alle leeftijden.

5.3.5 AANTREKKELIJK WERKGEVERSCHAP

Aantrekkelijk werkgeverschap is eigenlijk geen afzonderlijk instrument binnen integraal personeels- en teamontwikkelingsbeleid, maar eerder een van de gevolgen ervan. De raad neemt het onderwerp hier vooral op vanwege het belang ervan voor de aanpak van het lerarentekort. Tevens wordt zo een brug geslagen naar het tweede cluster, dat over onderwijs en organisatieontwikkeling handelt.

Nijpend lerarentekort

De vacatures blijven de komende jaren stijgen. In 2000 bedroeg het percentage onvervulde vacatures in het basisonderwijs 10,4%, in het speciaal onderwijs 18%, in het voortgezet onderwijs 13,3%, in het speciaal voortgezet onderwijs 21,2% en in de bve-sector 19,4% (Inspectie van het Onderwijs, 2002). De toename van het aantal vacatures wordt versterkt door de vergrijzing van de sector als geheel: elk jaar neemt de gemiddelde leeftijd van leraren met twee tot drie maanden toe (Inspectie van het Onderwijs, 2002). Wanneer deze tendensen doorzetten, zullen ook de problemen toenemen, met dreigende sluiting van scholen en verlaging van de kwaliteit van het onderwijs als gevolgen.

De uittocht uit het onderwijs groeit de laatste jaren. Ten opzichte van 1997 was in 2000 in het totale onderwijs (po, vo, bve en ho) de groep uitstromers gegroeid van 40.578 personen in 1997 tot 43.584 personen in 2000, een toename met 7,4%. In het jaar 2000 waren er in totaal 376.300 werkenden in het onderwijs, het aandeel vertrekkers is 11,6% van dat aantal (gebaseerd op gegevens uit het SBO-jaarboek 2001).

Een belangrijk deel van de uitstroom bestaat uit leraren die naar een baan buiten het onderwijs vertrekken. Op basis van Amerikaans onderzoek kan worden vermoed dat er voornamelijk twee vertrekredenen zijn. Vooral jongeren geven er - steeds sneller - de brui aan vanwege de slechte begeleiding van beginners. In de nota *Werken in het onderwijs* wordt dit ook gesignaleerd in het primair onderwijs. Daarnaast is de zwaarte van het werk op achterstandscholen voor veel mensen reden om op te stappen (Sikkes, 2002a). Dit laatste wordt bevestigd door de Inspectie van het Onderwijs: "scholen in de grote steden en scholen met een relatief hoog percentage allochtone leerlingen hebben te kampen met veel vertrekkende leraren" (Inspectie van het Onderwijs, 2002).

Bij de aanpak van het lerarentekort hebben zowel de overheid als scholen en schoolbesturen een belangrijke taak. De commissie Van Rijn heeft een discussie op gang gebracht over de arbeidsvoorwaarden en de sociale zekerheid. Op basis daarvan zijn door het ministerie maatregelen genomen om de instroom van leraren groter te doen worden dan de uitstroom (zie onder meer de OCenW-nota *Werken in het onderwijs* en de brief *Voortgang maatwerk*, beide uit 2002).

Scholen kunnen aan vermindering van het lerarentekort bijdragen door zich als aantrekkelijk werkgever te profileren. Een deugdelijk integraal personeelsbeleid kan daar in belangrijke mate aan bijdragen. Hiermee kan zowel nieuw personeel worden aangetrokken, als zittend personeel worden behouden.

Scholen met veel gewichtenleerlingen en scholen voor speciaal onderwijs hebben in versterkte mate te maken met wervingsproblemen en uitstroom van leraren naar andere scholen. Aannemelijk is dat hier de werkdruk voor zover die voortkomt uit het hoog-contactuele karakter van het werk in het onderwijs, nog meer speelt dan elders. Daarom zou voor die typen scholen een soort 'zwaar-werktoeslag' overwogen kunnen worden via individuele en groepsgewijze beloningsdifferentiaties. Daarmee zouden deze scholen ervaren leraren kunnen aantrekken en tevens (jonge) instromende leraren op termijn kunnen behouden. Het regeerakkoord gaat eveneens uit van deze wenselijkheid. Nog nagegaan moet worden hoe het hiervoor benodigde budget vorm zou moeten krijgen. Scholen hebben via het arbeidsmarktknelpuntenbudget al de mogelijkheid om arbeidsmarkttoeslagen te geven. Ze maken daar echter nog niet heel veel gebruik van. Ze zouden op die mogelijkheid gewezen moeten worden. Daarnaast is een aanvullende financiële impuls op dit terrein denkbaar in de vorm van een hoger arbeidsmarktknelpuntenbudget). Een andere optie zou kunnen zijn om - parallel aan en in samenhang met de gewichtenregeling voor leerlingen - te voorzien in een aanvullende regeling voor leraren-salarissen, af te spreken in CAO's of door de schoolleiding als instrument in te zetten. Bij voorkeur zou een dergelijk budget in samenhang moeten worden ingezet met het eerder in paragraaf 5.2.2 genoemde budget voor teamontwikkelingsplannen.

Overigens speelt ook het vestigingsklimaat in een gemeente een rol bij vertrek/blijven van leraren. Scholen en gemeenten zouden overleg met elkaar moeten voeren hoe leraren in de gemeente gehouden kunnen worden. Bij de politie, waar vergelijkbare problemen spelen, heeft ook al een dergelijk overleg plaats.

Er is uiteraard meer nodig om aantrekkelijk werkgever te zijn dan alleen de realisatie van integraal personeels- en teamontwikkelingsbeleid. Zo spelen ook de organisatorische randvoorwaarden een belangrijke rol. Hierover gaat het tweede cluster, zoals besproken in de volgende paragraaf 5.3. Eerst wordt hier echter nog ingegaan op de aanpak van de werkdruk van schoolleiders.

5.3.6 AANPAK WERKDruk SCHOOLLEIDERS

Net als in het advies *Wat scholen vermogen* vat de raad hier het begrip 'schoolleiding' breed op als alle leidinggevendenden die op verschillende managementniveaus bij de school betrokken zijn. De urgentie van de aanpak van de werkdruk van de schoolleiding is groot, om verschillende redenen.

- Net als bij leraren kampt men in leidinggevende functies met onvervulde vacatures. In het basisonderwijs gaat het om 10% en in het voortgezet onderwijs om 8% onvervulde vacatures.
- De functie is verzwaard als gevolg van zaken als schaalvergroting, decentralisatie naar gemeenten, WSNS-beleid en andere vernieuwingen. Met de toenemende autonomie van onderwijsinstellingen is een toenemend beleidsvoerend vermogen nodig om met deze grotere ruimte om te gaan. De schoolleiding heeft daarin een centrale rol, naast bestuur en leraren(team).

- Leidinggevenden werken - zoals ook elders - op jaarbasis meer uren dan hun formele aanstellingsomvang en ervaren ook een hoge werkdruk. Ze zijn niet altijd grondig opgeleid voor hun leidinggevende functie, leren het vak met vallen en opstaan, komen soms als gevolg van organisatieveranderingen op hun positie terwijl ze er eigenlijk in dat stadium van de schoolontwikkeling of hun loopbaan niet voor geschikt zijn, komen vanwege allerlei praktische urgenties (administratie, beheer) niet toe aan integraal personeelsbeleid, et cetera.
- Zoals uit de uitgevoerde werkdrukonderzoeken blijkt (zie hoofdstuk 2), heeft de schoolleiding een negatieve rol waar het gaat om de werkdruk die leraren ervaren. Dit is een onwenselijke situatie vanuit het oogpunt van de leraar gezien, maar ook vanuit het oogpunt van de schoolleiding zelf. De schoolleiding werkt immers hard, gezien het overwerk en de werkdruk die men zelf ervaart, maar dat is niet terug te zien in waardering van de leraren. Aanpak van de werkdruk van de schoolleiding kan ook tot een beheersing/reductie van de werkdruk van het personeel leiden.
- De schoolleiding heeft een belangrijke rol in relatie tot het doorvoeren van verbeteringen. De schoolleiding dient in dat verband een actieve rol te spelen in de formulering van een gemeenschappelijke visie en het realiseren van een gezonde en positieve organisatiecultuur waarin:
 - men zich gewaardeerd en gesteund weet door collega's en schoolleiding;
 - goede communicatie als vanzelfsprekend wordt beschouwd; en
 - de ontwikkeling van de eigen brede professionaliteit sterk wordt bevorderd. In paragraaf 5.4.3 wordt nader ingegaan op cultuurontwikkeling.

Deze waarnemingen bij elkaar maken duidelijk dat de werkdruk van schoolleiders moet worden aangepakt. Duidelijk is ook dat schoolleiders in dit verband een dubbele rol hebben: ze ervaren zelf werkdruk, en zitten tegelijkertijd een sleutelpositie om de werkdruk in het onderwijs als geheel aan te pakken.

Assessments, werven van managers van buiten de onderwijssector en dergelijke kunnen helpen om de problemen op te lossen. Daarnaast ziet de raad professionalisering van de schoolleiding als een belangrijk instrument. In dat verband stelt de raad in *Wat scholen vermogen* onder meer het ontwikkelen van beroepsstandaarden door de beroepsgroep zelf (waarbij integraal management bijzondere aandacht verdient) en scholing, intervisie en coaching van leidinggevenden op het terrein van integraal management voor. Ook instrumenten voor integrale kwaliteitszorg en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden kunnen een bijdrage leveren. Verder is een stimulerende en ondersteunende rol weggelegd voor het schoolbestuur en bovenschools management, en is helderheid nodig over de beschikbare beleidsruimte. Volgens de raad moet worden toegewerkt naar een autonome school met een inspirerende, professionele, integraal verantwoordelijke schoolleiding die goed onderwijs en zorg voor leerlingen voorop stelt en een deskundig ondersteunend en toezienend bestuur.

Wat hier is gezegd over het primair en voortgezet onderwijs, geldt *mutatis mutandis* ook voor de bve-sector. Aandacht voor managementontwikkeling is in deze sector in belangrijke mate algemeen aanwezig. De genoemde instrumenten kunnen bijdragen aan verdere professionalisering in ruime zin, waaronder ook professionalisering in relatie tot

werkdruk. Wanneer de schoolleiders zèlf naar oplossingen voor de werkdruk wordt gevraagd, dan stellen zij in de volgende rangorde het volgende voor (Beerends c.s., 2000):

- meer formatie voor leraren, schoolleiding en ondersteunend personeel;
- overdracht van managementtaken binnen de instelling;
- meer budget voor professionalisering en voor aantrekkelijker managementfuncties;
- verbetering van de interne organisatie, waaronder verbetering in taakverdeling (de schoolleiding kan een belangrijke rol spelen bij het inbedden van een adequaat taakbeleid. Zaken als zorgvuldigheid, het creëren van een breed draagvlak, prioritering en een open communicatie bij de invoering zijn daarbij van groot belang), duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, toerusting voor de functie; en
- minder overheidsregels en meer tijd voor implementatie van veranderingen.

In aanvulling hierop benadrukt de raad het belang van versterking van competenties op het vlak van de invoering en uitvoering van een adequaat en aansprekend integraal personeelsbeleid, waar competentie management een onderdeel van uitmaakt.

Zowel de overheid als de beroepsgroep zelf hebben een belangrijke rol bij de verdere professionalisering van de schoolleiding. De overheid zet al een aantal jaren in op onder meer (het bieden van gelegenheid voor) scholing en ondersteuning, bestuurlijke schaalvergroting en bovenschoolse voorzieningen. De raad bevestigt het belang van dit stimulerende beleid en pleit voor continuering en waar mogelijk versteviging. Tevens zal de beroepsgroep zelf de eigen verdere professionalisering op de bovengenoemde punten stevig moeten doorzetten.

5.4 Onderwijs- en organisatieontwikkeling

Waar de vorige paragraaf vooral ging over instrumenten die 'de werkende' beter wapenen tegen werkdruk, gaat deze paragraaf over instrumenten die vooral op 'het werk' betrekking hebben. Uitgangspunt is dat de schoolorganisatie verder moet worden ontwikkeld tot een bindende en professioneel-innovatieve organisatie. In een dergelijke organisatie wordt de binding aan de school en de leerlingen en uitgebreide, brede professionaliteit van het personeel aangesproken en bevorderd en worden hun regelmogelijkheden vergroot. Bouwstenen daarvoor zijn (zoals ook aangegeven in het volgende schema): onderwijsontwikkeling in de school, lerende teams, een positieve bindende cultuur en aanspreekbaarheid, en een adequate werkplek. Ook voor deze instrumenten geldt dat integraliteit van de inzet ervan essentieel is om effectief te kunnen zijn. Alleen in samenhang met elkaar en met de instrumenten uit de twee andere clusters kunnen ze helpen het werkdrukprobleem beheersbaar te maken.



In de volgende paragrafen worden deze vier bouwstenen uitgewerkt.

5.4.1 ONDERWIJSONTWIKKELING IN DE SCHOOL

De maatschappelijke eisen aan de school en het onderwijs zijn in de afgelopen jaren gewijzigd. In het huidige verband is met name van belang dat de leerling de laatste jaren is veranderd. In grote lijnen (nader te differentiëren naar onderwijssector) gaat het om de volgende ontwikkelingen:

- *De leerling wordt steeds meer een kritische onderwijsconsument.* De individualisering als maatschappelijk fenomeen komt onder andere naar voren in de kritischere houding die de burger als consument van overheidsdiensten inneemt. Dit wordt gestimuleerd door het overheidsbeleid dat er op is gericht om de positie van de burger als klant te versterken als tegenkracht ('countervailing power') om de kwaliteit van de dienstverlening of organisatie te bevorderen. De inspectie constateert dan ook dat steeds vaker en nadrukkelijker leerlingen, studenten en hun ouders zich opstellen als kritische onderwijsconsumenten. Dat kan leiden tot rechtszaken tegen schoolbesturen (denk bijvoorbeeld aan 'de zaak Schaaapman'),¹⁵ maar ook tot bijvoorbeeld demonstraties tegen een te zware studielast in de tweede fase (Inspectie van het Onderwijs, 2002).
- *De leerling vraagt veel (meer) aandacht.* Uit de werkdrukonderzoeken komt naar voren dat leraren het gebrekkige concentratievermogen en de grote verschillen in capaciteiten van de leerlingen binnen een klas als zeer belastend ervaren. Er is sprake van een toenemende diversiteit in de leerlingenpopulatie, bijvoorbeeld naar etniciteit, jeugdculturen en gezinsachtergrond (gezinsamenstelling, thuistaal, inkomen, huisvesting, opvoedingsstijl), maar ook wat betreft leerver-

mogen. De school is in toenemende mate een activiteit naast andere (sport, werk) geworden; de school moet concurreren met die andere bezigheden. De toenemende diversiteit en andere kenmerken van de veranderende jeugd- (cultuur) - de jeugd zou zich bijvoorbeeld minder laten zeggen en is meer uit op onderhandelen met de leraar - verlangen dat de school en de leraar weten te differentiëren en een vorm weten te vinden om met het veranderende karakter van de jeugd om te gaan.

- Naar aanleiding van deze ontwikkelingen kan worden gesignaleerd dat door de toenemende aandacht voor de leerling als klant en als lerende die steeds meer speciale aandacht vergt, de aandacht vermindert voor de *leerling als actief lid van de schoolgemeenschap*. Met andere woorden, de balans tussen deze drie is wat zoekgeraakt. Desalniettemin hebben leerlingen nog steeds een belangrijke rol binnen de school, niet alleen door het onderwijs dat zij volgen, maar ook in de informele sfeer, bij buitenschoolse activiteiten, schoolkrant, sportteam, medezeggenschapsraad et cetera.

Het beschreven veranderde karakter van de leerlingenpopulatie heeft voor de inhoudelijke ontwikkeling van het onderwijs de nodige gevolgen. Waar lange tijd het aanbod meer centraal stond dan de leerling/deelnemer/student, treedt nu deze laatste steeds nadrukkelijker op de voorgrond. Het onderwijs moet leerlingen/deelnemers/studenten de gelegenheid bieden kennis te verwerven, sociale, creatieve en andere vaardigheden te leren en plezier in leren te krijgen (Inspectie van het Onderwijs, 2002). Onder meer het grote aantal voortijdig schoolverlaters (dat rond de 30% schommelt) is een drijfveer om het onderwijs aan te passen. Het onderwijs en de leeromgeving zullen uitdagender moeten worden ingericht om de concentratie, inzet en daarmee de slaagkansen van de leerling te behouden en te verhogen.

Volgens het *Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten* (OCenW, 1999) moeten om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen de inrichting van het onderwijs en de daarbij benodigde ondersteuningsstructuren worden aangepast. Niet alleen moet alles worden gedaan om leerlingen in het onderwijs te houden, maar de onderwijsprocessen moeten ook afgestemd zijn op het leer- en ambitieniveau van de leerling en daadwerkelijk leiden naar vervolgonderwijs of arbeidsplaats. De vernieuwingen in het onderwijs in het voortgezet onderwijs en de bve-sector zijn hierop gericht. De professionaliteit van de scholen en het besef van de noodzaak van het terugdringen van de uitval zijn daarbij van grote betekenis.

De noodzaak om het onderwijs inhoudelijk te vernieuwen heeft een zelfstandig belang, maar heeft eveneens een specifieke functie in relatie tot werkdruk. Aansprekend, modern en uitdagend onderwijs zal de motivatie en het gedrag in de klas van leerlingen verbeteren. Groeps- en leerprocessen zijn daardoor voor een leraar makkelijker en effectiever te hanteren.

Zoals de raad eerder heeft gesteld in *Ten dienste van de school* (2001) en in *Wat scholen vermogen* (2002), moet het werken aan onderwijsvernieuwing bij voorkeur (weer) meer binnen de school zelf plaatsvinden. Daarop aansluitend stelt de raad hier dat onderwijsontwikkeling tot de 'core business' van iedere onderwijsinstelling zou moeten horen en bij voorkeur ter hand zou moeten worden genomen door groepen leraren zoals de eerder in paragraaf 5.3.2 genoemde teams met een teamontwikkelingsplan (TOP). De verantwoordelijkheid nemen en dragen voor de ontwikkeling van een eigen onderwijsproduct

spreekt leraren(teams) nadrukkelijk aan op hun professionaliteit in brede zin. Het dwingt hen onder meer tot een (versterkte) oriëntatie op de over te brengen stof, de aansprekendheid van de leerinhouden, overdrachtsmethoden, stimulerende leeromgevingen en de eisen die aan de eigen competenties als leraar/team gesteld moeten worden.

Door op deze wijze binnen de school een onderwijsvisie te formuleren, gezamenlijk besluiten te nemen en dergelijke, kan een gedeelde cultuur ontstaan van gedeelde inzichten en gezamenlijke richting. Dit versterkt de identiteit van de school en maakt het veenzeelvigen van de leraar met de doelen van het team en de organisatie gemakkelijker. Tevens draagt dit bij aan het benodigde herstel van de wederzijdse relatie tussen leraar en leerling. Samen heeft dit heeft waarschijnlijk een werkdrukverlagend effect.

Overigens heeft (eigen) onderwijsvernieuwing niet alleen effecten op leerlingen (betere motivatie, lagere uitval), op de leraren (verdere versterking van de professionaliteit in brede zin, minder werkdruk) en op hun onderlinge relaties, maar ook op de inkomsten van de school. Dit geldt in versterkte mate in de bve-sector, waar aantallen gediplomeerden van belang zijn voor de hoogte van de bekostiging. Het resultaat is dat meer geld kan worden geïnvesteerd in zaken die de school belangrijk vindt (personeelsbeleid, materiële voorzieningen, open leercentra, et cetera).

5.4.2 LERENDE TEAMS

Hiervoor is al op verschillende plaatsen gepleit voor de vorming van teams van leraren die zelf hun verdere professionalisering en onderwijskundige verbetering ter hand nemen, met een teamontwikkelingsplan (TOP) en een bijbehorend budget. In de literatuur en in de praktijk is een dergelijk concept ook bekend onder andere benamingen, zoals bijvoorbeeld 'kernteams' en 'teamteaching'. De argumenten om binnen de onderwijsorganisatie met dergelijke lerende teams te werken, kunnen worden gerubriceerd naar redenen voor de leraren en redenen voor de schoolleiding.

Redenen voor meer aandacht voor teamwerk zijn voor *leraren* onder andere:

- Teamwerk bevordert het leren-van-elkaar in relatie tot de verbetering en verdere ontwikkeling van het onderwijs en van het werk in het onderwijs.
- Teamwerk kan zoals eerder aangegeven bijdragen aan (het herstel van) de wederzijdse persoonlijke relatie tussen leraar en leerling.
- Een toenemend zelfsturende rol van de leerling verbreedt het takenpakket van de leraar. Er moeten door de leraar rollen worden vervuld als vakspecialist, inhoudelijk deskundige, tutor, begeleider en onderwijsontwikkelaar. Samenwerking met collega's kan helpen om deze rollen op te pakken en onderling af te stemmen, en zo de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen.
- Vakoverstijgende en thematische werkwijzen zoals bij projectonderwijs en probleemgestuurd onderwijs vereisen voortdurend overleg, samenwerking en afstemming tussen leraren. Het werken binnen teamverband structureert de afstemming en het overleg.
- Teamwerk bevordert nadrukkelijk de beoogde uitgebreide, brede professionaliteit waarbij leraren functioneren als lid van een schoolorganisatie als geheel, de activiteiten in de eigen klas relateren aan het beleid en de doelen van de school en ook duidelijk betrokken zijn bij andere activiteiten dan het lesgeven.
- Teamwerk betekent dat taken op dat niveau worden verdeeld, en dat leraren daarbij in onderling overleg rekening kunnen houden met specifieke individuele aspecten, zoals leeftijd, functie, persoonlijke omstandigheden, interesses en competenties.

- Leraren hebben in een team meer mogelijkheden voor informeel overleg, waardoor de behoefte aan formeel overleg vermindert. Het voeren van (formeel) overleg wordt door leraren als belastend gezien (Vermeulen, 2000), waarschijnlijk ook omdat dit veelal buiten de normale werkuren plaatsvindt.
- Met dit alles hebben leraren(teams) meer mogelijkheden om zaken naar eigen inzicht te regelen (regel mogelijkheden), hetgeen een positief effect heeft op het voorkomen van stress en een (te) hoge werkdruk.

Redenen voor het werken met lerende teams zijn voor de *schoolleiding* onder andere:

- De eerste reden heeft te maken met het vergroten van het innovatief vermogen. Tegenwoordig vindt onderwijsontwikkeling voor een belangrijk deel plaats buiten de school en/of op initiatief van schoolleiding en staffunctionarissen. Vergeleken met leraren staan externen echter vrij ver van de onderwijspraktijk vandaan. De schoolleiding heeft een omvangrijk takenpakket waar innovatie slechts één element van is. Juist degenen die wél dagelijks in de lespraktijk bezig zijn, zijn momenteel (te) weinig bij onderwijsontwikkeling betrokken. Leraren staan in direct contact met leerlingen en hun ouders, zijn experts op het vlak van onderwijs, en zouden daarom de eerst aangewezenen moeten zijn om wensen en eisen van leerlingen en ouders te vertalen in nieuw onderwijs of organisatorische vernieuwing.
- Bij lerende teams past een heldere interne toedeling van taken, verantwoordelijkheden én (via mandatering) bevoegdheden aan lagere niveaus binnen de organisatie. Dit maakt gericht werken aan bepaalde doelstellingen mogelijk. Leraren worden als groep verantwoordelijk gehouden voor de realisatie van vooraf overeengekomen doelstellingen. De schoolleiding kan zich dan ook meer op doelen gaan richten dan op de inzet van middelen. Veel van wat eerst op het bordje van de schoolleiding lag, wordt nu door leraren binnen teams zelf afgestemd. Daardoor neemt de slagkracht toe en de werkdruk van de schoolleiding af.
- Een innovatieve school kan zich beter profileren en meer kwaliteit bieden. De waardering van betrokkenen bij de school (leerlingen, ouders, arbeidsmarkt, overheid) voor de school kan groeien.
- In een organisatie die werkt met lerende teams zijn de communicatielijnen korter, zowel tussen leraren onderling (zie boven) als tussen leraren en management.

Dit alles geeft duidelijk aan dat een schoolorganisatie met lerende teams een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het onderwijs, de brede professionaliteit van leraren en aan de beheersing/reductie van de werkdruk.

Een onderzoek in Vlaanderen naar werkstress bij leerkrachten toont ook aan dat teamgerichte scholen 1,7 keer meer kans hebben om in de categorie "scholen met weinig stress" gesitueerd te worden en slechts half zo veel risico te lopen om bij de "scholen met veel stress" verzeild te raken (Steyaert et al., 2000).

Lerende teams zijn op veel manieren vorm te geven. Het concept van lerende teams kan op de volgende wijze ideaaltypisch worden verduidelijkt, zonder dat het hier gaat om een uitsluitende omschrijving:

- Er is sprake van een complete groepstaak (bijvoorbeeld de verzorging van een totale opleiding of een aantal leerjaren);
- Het team heeft een eigen werkplan, bijvoorbeeld een teamontwikkelingsplan zoals genoemd in paragraaf 5.3.2;
- Er is sprake van (een bepaalde mate van) decentralisatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan het team;
- Het team heeft een vooraf bepaalde, overzichtelijke omvang;
- Teamleden zijn in principe voor verschillende taken inzetbaar, al kan soms een specialisme nuttig zijn;
- Er zijn diverse functies in het team verenigd: onderwijsassistenten, instructeurs, leraren (van beginnende tot senioren), intern begeleiders, onderwijsassistenten-in-opleiding, pabo-studenten, ict-specialisten en dergelijke;
- Er is een duidelijk aanspreekpunt binnen het team. Dat kan een primus inter pares ('meewerkend voorman/voorzvrouw') zijn, maar ook een teamlid met meer leidinggevende bevoegdheden.
- Het team beschikt over eigen middelen (werkruimte, materialen, budget) en eigen beheers- en stuursystemen.

Teamonderwijs op Maat

Een voorbeeld van teamonderwijs is Teamonderwijs op Maat (TOM), een project gelanceerd door Staatssecretaris Adelmund. Veertien verschillende scholen doen mee aan het project. Zij hebben elk met ondersteuning van de Schoolbegeleidingsdienst Midden-Holland en Rijnstreek een projectplan opgesteld. De scholen hebben op grond van deze plannen een subsidie ontvangen. Het TOM biedt een verrassende mix van personeelsbeleid en onderwijsvernieuwing. Functiedifferentiatie maakt integraal onderdeel uit van het project. De projectscholen leveren ook een bijdrage aan diverse vormen van informatieoverdracht aan andere basisscholen in Nederland (zie onder meer *Uitleg*, 27 maart 2002, nr. 5, p. 24-27; *Voortgang maatwerk*, 2002).

5.4.3 POSITIEVE BINDENDE CULTUUR EN AANSPREEKBAARHEID

Positieve bindende cultuur

Met het creëren van een positieve cultuur doelt de raad op het versterken van professionele en sociale contacten en steun tussen collega's. Op onderlinge professionele steun is hiervoor al ingegaan. Daarnaast is goed sociaal contact op het werk belangrijk voor het werkplezier. Sociale steun van leiding en collega's kan de belastbaarheid van medewerkers aanzienlijk gunstig beïnvloeden (Van den Berg & Stolk, 1994; Maassen van den Brink et al., 2000). De steun van anderen kan helpen om problemen te voorkomen en om ongezond gedrag tegen te gaan (vergelijk de negatieve spiraal zoals besproken in hoofdstuk 4). Verder kan goed sociaal contact het professionele contact bevorderen: het realiseren van zelfsturende teams, het creëren van een innovatieve organisatie en het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid als professional.

Er zijn vijf soorten sociale steun (Maassen van den Brink et al., 2000):

- emotionele steun; hiermee wordt bedoeld op uitingen van affectie, acceptatie, empathie en vertrouwen;
- instrumentele steun; het betreft hier directe praktische hulp, het uitwisselen van goederen en diensten;
- informatieve steun; het geven van informatie waarmee persoonlijke of andere problemen kunnen worden opgelost. Het uitwisselen van ervaringen en adviezen behoort ook tot deze soort van sociale steun;
- waarderingssteun; dit houdt in dat men een ander laat merken dat men hem of haar respecteert en waardeert. Het gaat hierbij om het geven van informatie die iemand kan helpen zichzelf en zijn of haar werk te waarderen; en
- kameraadschap; het voeren van gesprekken die gekenmerkt worden door gezelligheid, plezier en gewoon gebabbel.

Sociaal contact heeft echter niet altijd een positief effect op het ervaren van werkdruk. Er kan namelijk ook sprake zijn van een zogeheten 'klaagcultuur'. Aangenomen wordt dat een klaagcultuur 'besmettelijk' is en dat alleen het klagen zelf al de beleving van werkdruk doet toenemen (Verbaan & Van Helvoort, 2001). Het gaat dan om een vergaande vorm van groepspolarisatie, waarbij personen door het contact met anderen er steeds meer van overtuigd raken dat op het werk de zaken niet in orde zijn (Van den Berg & Stolk, 1994). Het doorbreken daarvan is vaak lastig, want "samen klagen scheidt een band" (aldus een aangehaalde leraar in Vermeulen, 2000).

In een onderzoek naar de werkdruk in hogescholen scoort de stelling "mijn collega's klagen veel over werkdruk" 73 op een schaal van 100. In de aanbevelingen om de werkdruk te verlagen, wordt het doorbreken van de klaagcultuur dan ook opgenomen (Verbaan & Van Helvoort, 2001).

Aanspreekbaarheid

In paragraaf 5.3.1 is gesteld dat de (noodzakelijke) verdere professionele ontwikkeling erin zou moeten uitmonden, dat leraren meer greep krijgen op hun functioneren, beter kunnen inspelen op de wisselende omstandigheden, hun professioneel handelen beter onder controle hebben en zich daardoor ook beter kunnen verantwoorden. Dit laatste punt, de aanspreekbaarheid op het professioneel functioneren, ziet de raad als een onlosmakelijk onderdeel van professionaliteit. Professionals opereren immers in een relatief grote mate van vrijheid en daar hoort bij het beschikken over een geheel van kennis waarop het handelen is gebaseerd en het bespreken met collega's van toepassingen van die kennis in allerlei specifieke onderwijssituaties. Het afleggen van verantwoording hoort daar bij. Bij disfunctioneren moet de desbetreffende collega dan ook daarop worden aangesproken. Afgezien van de beoordelingsgesprekken in het kader van de besluitvorming over een vaste aanstelling is dit in de onderwijssector nog niet echt gebruikelijk, maar het idee wint wel terrein. De schoolleiding heeft in dit proces een voorbeeldfunctie (zie ook Verbaan & Van Helvoort, 2001), maar ook de leraren zelf hebben hierin een duidelijke rol.

Van belang bij een positieve, collegiale cultuur waarin het elkaar aanspreken op functioneren als gewoon wordt beschouwd, is dat er duidelijkheid bestaat over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierop is hiervoor in paragraaf 5.4.2 ook al ingegaan.

5.4.4 WERKPLEK

In een analyse van het ontstaan van werkdruk mag aandacht voor de kwaliteit van de huisvesting niet ontbreken. Wanneer het onderwijsconcept slechts suboptimaal kan worden uitgevoerd als gevolg van een tekort aan of slecht onderhouden c.q. geoutilleerde huisvesting, dan is het risico groot dat dit binnen de school tot spanningen leidt. Gecombineerd met het hoge werktempo en overige factoren die werkdruk veroorzaken, kan de huisvestingssituatie de ervaren werkdruk doen toenemen.

In september 2001 concludeerde het kabinet dat functionele aanpassingen aan schoolgebouwen gewenst zijn om de onderwijskundige vernieuwingen beter tot hun recht te laten komen. De raad is het hiermee eens en bepleit dan ook een hoge prioritering van investeringen in schoolgebouwen in alle onderwijssectoren.

5.5 Overheidsbeleid

In hoofdstuk 4 is binnen het cluster 'externe factoren' gesproken over bepaalde maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen als werkdrukverhogende factoren. In relatie tot werkdruk in het onderwijs is op maatschappelijke ontwikkelingen minder invloed uit te oefenen dan op bestuurlijke ontwikkelingen en met name het overheidsbeleid. Daarom gaat deze paragraaf alleen in op het overheidsbeleid.

In combinatie met de verantwoordelijkheid van scholen, besturen en leraren om integraal personeels- en teamontwikkelingsbeleid vorm te geven (cluster 1) en onderwijs- en organisatieontwikkeling gezamenlijk ter hand te nemen (cluster 2), heeft de rijksoverheid in het werkdrukprobleem een zelfstandige rol (cluster 3). Naast het stimuleren van scholen op voorgaande vlakken en ze daarbij actief te ondersteunen, gaat het ook om de (verdere) onderwijsinhoudelijke deregulering, voortzetting van het onderwijsarbeidsmarktbeleid, en stimulering van de vernieuwing van de lerarenopleidingen. In schema zijn deze bouwstenen als volgt weer te geven:



De vier bouwstenen uit het schema worden in het navolgende uitgewerkt. Ook hierbij gaat het weer om integraal in te zetten activiteiten: in onderlinge samenhang binnen het cluster overheidsbeleid, en in relatie tot de twee eerder besproken clusters.

5.5.1 STIMULEREN EN ONDERSTEUNEN VAN DE SCHOLEN

Op verzoek van de minister van OCenW heeft de Inspectie van het Onderwijs de *Monitor Integraal Personeelsbeleid* laten ontwikkelen om het invoeringsproces van het integraal personeelsbeleid in het basis- en voortgezet onderwijs te meten. Uit de eerste meting blijkt dat de integrale inzet van de instrumenten van personeelsbeleid in de Nederlandse scholen nog in de beginfase verkeert. De faciliterende en stimulerende rol van de minister op dit terrein heeft blijkbaar nog onvoldoende resultaat gehad. De inspectie en de minister concluderen dat er - mede door de verhoging van het beschikbare budget - feitelijk geen beletsel meer bestaat om integraal personeelsbeleid (IPB) vorm te geven.

Gezien het belang van integraal personeelsbeleid verontrust het de raad dat er verhoudingsgewijs zo'n geringe voortgang wordt geboekt. Niet alleen de overheid heeft daarin een verantwoordelijkheid, maar zeker ook de (organisaties van) leraren, schoolleiders en besturen. In dat kader adviseert de raad de minister zijn stimulerende en faciliterende inzet te handhaven, en tegelijkertijd een dringend beroep te doen op de scholen om werk te maken van integraal personeelsbeleid. Het moet duidelijk zijn dat de samenleving van het onderwijsveld aansprekende resultaten verwacht. De ontwikkelde monitor kan dienen als meetinstrument.

Ook voor de andere besproken instrumenten (teamontwikkeling, onderwijsontwikkeling, organisatieontwikkeling) geldt dat de rijksoverheid een stimulerend en faciliterend beleid moet (blijven) voeren, en de scholen moet aanspreken op de toepassing van die instrumenten.

5.5.2 ONDERWIJSINHOUDELIJKE DEREGULERING

De raad concludeert in *De Markt Meester?* (2001) dat de regulering van de overheid op het kernproduct van scholen - het onderwijsaanbod zelf - eerder is toegenomen dan afgenomen. Verschillende onderwijskundige vernieuwingen worden via overheidsbeleid opgelegd. Effectiviteit is waarschijnlijk meer aan de orde als zij hun oorsprong tevens vinden in de onderwijsinstelling.¹⁶ Deregulering binnen het onderwijsinhoudelijk domein is niet alleen van belang in verband met de noodzakelijke versterking van de eigen ruimte van en zelfsturing door scholen, maar ook in relatie tot de werkdruk. Leraren klagen in de werkdrukonderzoeken over 'het overheidsbeleid' als belastende factor (Vermeulen, 2000). Dit heeft er vooral mee te maken dat het 'eigenaarschap' van de vernieuwing te weinig binnen de school zelf ligt en doordat voor de implementatie van beleid is afgerond en geëvalueerd, vroegtijdig wijzigingen doorgevoerd worden of nieuw beleid voortijdig wordt geschrapt. Verder worden voor de invoering van onderwijsvernieuwingen vaak weinig faciliteiten (tijd, budget) geboden om de school toe te rusten om de innovatie te implementeren (gebouw aanpassen en dergelijke). Samen leidt dit tot een grote mate van ervaren werkdruk bij docenten en schoolleiders (zie ook hoofdstuk 2).

¹⁶ De mate waarin dit gebeurt verschilt wel tussen de onderwijssectoren.

De raad heeft in paragraaf 5.3 bepleit de onderwijsontwikkeling weer meer binnen de muren van de school te laten plaatsvinden. De overheid past op dat punt een terughoudender rol: aantrekkelijke vernieuwingen komen vanuit de school en vanuit de maatschappij als geheel. Het regeerakkoord onderschrijft dit perspectief: "Binnen de specifieke eigen situatie van een school weten leraren, ouders en leerlingen samen doorgaans het beste hoe de school en de opleiding moeten worden ingericht om goed te functioneren. Zij moeten daar de ruimte en het vertrouwen voor krijgen."¹⁷ Voorts stelt het regeerakkoord: "Zonder een nieuwe verandering van het onderwijsstelsel in gang te zetten, wordt binnen de bestaande structuren zoveel mogelijk ruimte geschapen voor eigen keuzen ten aanzien van de onderwijskundige aanpak en gewenste klassenomvang. Daarbij wordt meer ruimte gegeven voor een eigen invulling van het Studiehuis, van de inrichting van de basisvorming en van de klassenverkleining." Dit stemt de raad tot tevredenheid en hij spreekt dan ook de hoop uit, dat dit streven hoog op de agenda blijft staan en met name ook in de praktijk zal worden doorgezet.

5.5.3 VOORTZETTING ONDERWIJSARBEIDSMARKTBELEID

De ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt hebben thans de volle aandacht. Met het oog op de grote tekorten aan leraren en de naderende vergrijzing in het onderwijs is ingrijpen noodzakelijk, mede omdat tekorten aan leerkrachten de werkdruk doen toenemen. De minister heeft de Tweede Kamer onlangs van zijn activiteiten op dat vlak verslag gedaan (*Voortgang maatwerk*, 2002). Genoemd worden onder andere:

- maatregelen gericht op onder meer herintreders, werkloze leraren en WAO-ers die via verschillende programma's worden gestimuleerd om terug te keren naar het onderwijs;
- maatregelen om structureel tot een open onderwijsarbeidsmarkt te komen; en
- maatregelen gericht op de CAO en een verhoogd schoolbudget.

De raad is van mening dat de overheid op het punt van het onderwijsarbeidsmarktbeleid een belangrijke rol speelt en dat deze hoge prioriteit moet blijven hebben. Het lerarentekort is nijpend en doet voor de toekomst sombere verwachtingen rijzen. De overheid spant zich in om meer leraren te doen instromen in het vak. De bijdrage daarvan aan de aanpak van het werkdrukprobleem is echter beperkt zolang onderwijsorganisaties onaantrekkelijke werkgevers zijn. Hierom benadrukt de raad in dit advies de rol van de onderwijsinstellingen ook zo sterk. Door integrale personeels- en teamontwikkeling, onderwijsvernieuwing en organisatieontwikkeling binnen de school, met een positieve en professionele cultuur, kan een onderwijsorganisatie zich meer gaan meten met andere werkgevers in de samenleving.

Ten aanzien van het instrument taakbeleid heeft de raad aangegeven dat op dat punt meer vrijheid voor onderwijsinstellingen wenselijk is. Bij meer beleidsruimte kunnen ze een bij hun eigen situatie passende invulling bepalen, bijvoorbeeld met het zelf regelen van de taaktoedeling binnen teams en met een flexibilisering van de arbeidsinzet. Zo kunnen op een situatiespecifieke manier gunstiger werkomstandigheden worden gecreëerd. De raad adviseert de minister dan ook om zijn beleid gericht op meer flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden voort te zetten.

5.5.4 VERNIEUWING LERARENOPLEIDINGEN

Om in het onderwijs met competente professionals te kunnen werken, hebben niet alleen de onderwijsinstellingen en de werkenden zelf een belangrijke rol, maar ook de lerarenopleidingen. De lerarenopleidingen zijn immers een belangrijke bron van nieuwe arbeidskrachten. Deze nieuwe werknemers moeten berekend zijn op hun taken in het onderwijs. Via de opleiding worden beroepsstandaarden doorgegeven, waaronder inhoudelijke competenties (pedagogiek, didactiek), vakinhoudelijke expertise, maar ook normen en waarden. Van belang is ook dat de lerarenopleidingen voldoende aandacht schenken aan de continue veranderingen in de samenleving en met name aan de betekenis daarvan voor het onderwijs, voor het leraarsberoep en voor de lerarenopleidingen zelf. De lerarenopleidingen zullen - net als alle opleidingen - in moeten spelen op de eisen die de samenleving, de studenten en het afnemende veld stellen. Vraaggerichtheid, maatwerk, integratie van ict, samenwerking met scholen en met andere lerarenopleidingen zijn hierbij centrale elementen.

De afgelopen jaren zijn verscheidene inspanningen gepleegd om de beoogde vernieuwing van de lerarenopleidingen gestalte te geven. Deze investeringen zijn zowel gericht op de pabo als op de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen en de universitaire lerarenopleidingen. Het gaat onder meer om het volgende:

- Voor *vernieuwing van de pabo* zijn de zogenaamde pabo-up middelen beschikbaar gesteld. Het gaat hier om een aanvullende vergoeding voor de lerarenopleidingen basisonderwijs voor realisering van vernieuwingen.¹⁸
- *Vernieuwing tweede- en eerstegraads lerarenopleidingen in het hbo* krijgt gestalte via innovatieprogramma's en samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen in het kader van Educatief Partnerschap. Met het oog op deze vernieuwing en een meer vraaggeoriënteerde werkwijze is door de overheid additioneel tot en met 2004 in totaal circa fl. 73 miljoen beschikbaar gesteld. Een aanzienlijk deel van deze middelen (60%) moet betrekking hebben op de integratie van ict in het onderwijs van de lerarenopleidingen.¹⁹
- In aansluiting op het zogenaamde ulo-convenant van 1998 zijn extra middelen ter beschikking gesteld voor *vernieuwing van de universitaire lerarenopleidingen*.²⁰
- Met het oog op *implementatie van ict* is voor de hbo-lerarenopleidingen in 1999 op basis van het uitwerkingsplan ict in het onderwijs (*Onderwijs on line, verbindingen naar de toekomst*) voor 1999 fl. 23 miljoen beschikbaar gesteld.²¹ Voor de universitaire lerarenopleidingen bedragen de ict-gelden in 1999 fl. 0,9 miljoen. Daarnaast is hier nog twee maal fl. 10 miljoen voor uitgetrokken in 2000 en 2001.

18 Deze vergoeding komt bovenop de reguliere rijksbijdrage en bedraagt sinds 2000 jaarlijks fl. 25 miljoen, toe te kennen naar rato van het aantal onderwijsvragende studenten. Daarnaast is er in de jaren 2001 en 2002 jaarlijks een extra bedrag beschikbaar van fl. 10 miljoen. Deze middelen zijn in het bijzonder bedoeld als extra impuls voor instellingsoverstijgende activiteiten die samenhangen met het terugdringen van lerarentekorten.

19 Een extra investering komt voort uit een convenant uit 2001 tussen de tweedegraads lerarenopleidingen en de minister. Daarbij is fl. 40 miljoen geïnvesteerd in het oplossen van bedrijfseconomische problemen waarmee de tweedegraads lerarenopleidingen als gevolg van hun kleinschaligheid kampen. De oplossing van deze problemen zou in 2005 moeten zijn gerealiseerd.

20 Tot en met 2005 gaat het om een totaalbedrag van fl. 25,2 miljoen. Daarnaast waren tot en met 2001 extra middelen beschikbaar voor vernieuwingsprojecten betreffende de curricula (fl. 6 miljoen) en voor de begeleiding van studenten door scholen (fl. 5,1 miljoen).

21 Een belangrijk deel van deze middelen is geïnvesteerd in experimentele lerarenopleidingen bij de Educatieve Faculteit Amsterdam en Hogeschool Ichtus.

Deze en andere inspanningen hebben de eerder aangegeven vernieuwing van de lerarenopleidingen tot doel. De Inspectie van het Onderwijs constateert in het *Onderwijsverslag 2001* echter op basis van waarnemingen bij de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen dat de opbrengsten nog teleurstellend zijn, zowel naar inhoud/focus als wat betreft het tempo. Zo neemt de instroom van studenten onvoldoende toe om in de vraag te voorzien. De variatie in opleidingstrajecten is wel toegenomen, maar aan echte flexibiliteit is nog weinig vorm gegeven. Samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen moet nog verder worden ontwikkeld. Ook op het vlak van integratie van ict moet nog veel werk worden verzet. Verder kampen de innovaties waartoe onder de noemer Educatief Partnerschap initiatieven zijn genomen, met grote haalbaarheidsproblemen.

In het licht van de aangegeven benodigde veranderingen, de investeringen die in dat verband zijn gepleegd, en de teleurstellende resultaten tot nu toe, pleit de raad hier voor een meer fundamentele ingreep in de lerarenopleidingen dan tot nu toe gestalte heeft gekregen. Verdere professionalisering van het leraarsberoep - en daarmee een grotere weerbaarheid tegen werkdruk - binnen de huidige samenleving verlangt lerarenopleidingen als kwalificatieorganen die zich daadwerkelijk richten op professioneel en breed toegerust leraarschap (brede competenties) binnen professionele onderwijsinstellingen. Zoals de raad heeft gesignaleerd in zijn advies *Ten dienste van de school* zijn onderwijskundige expertise en ontwikkeling te zeer buiten de school komen te staan. De school en de professionals binnen de school zouden weer nadrukkelijk bij die onderwijskundige ontwikkeling betrokken moeten zijn. In de notitie *De school centraal* (de beleidsreactie op het advies *Ten dienste van de school*) worden in dat verband verschillende perspectieven geschetst. Centraal daarbij staat de verdere versterking van de school (po, vo, bve) in de educatieve infrastructuur. Scholen moeten professionele, zelfbewuste, doel- en taakgerichte organisaties met een herkenbaar en verantwoord kwaliteitsbeleid zijn, met een betere balans tussen onderwijsvernieuwing, schoolontwikkeling en personeelsbeleid. Daarbij zouden de scholen zelf moeten bepalen wanneer, bij wie en tegen welke prijs ze ondersteunende en begeleidende diensten inkopen, aldus *De school centraal*.

Hierop aansluitend pleit de raad voor verdere inspanningen op het vlak van vernieuwing van de lerarenopleidingen, met daarbij een nadrukkelijker positionering van de onderwijsinstellingen als speler in de educatieve infrastructuur, en met een professionele, uitdagende invulling van het leraarschap. Elementen in dat verband zijn:

- De diverse lerarenopleidingen (pabo's, eerste- en tweedegraads opleidingen, universitaire opleidingen) zouden onderling intensiever moeten samenwerken.
- In aansluiting op de ontwikkelingen rond het curriculum in het basisonderwijs (zie commissie Wijnen en het advies *De kern van het doel* van de Onderwijsraad) en de basisvorming (zie het advies van de Onderwijsraad *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*) zou ook in de lerarenopleidingen moeten worden toegewerkt naar bredere competentiedomeinen en bredere vakinhoudelijke profielen.
- Gezocht zou moeten worden naar een perspectiefrijk vervolg op de door de lerarenopleidingen zelf geëntameerde discussie over de zogeheten 'Schools of Education'.
- Bij de innovaties van de lerarenopleidingen zou de komende jaren een nadrukkelijke verbinding moeten worden gelegd tussen de personeelsproblemen van de scholen (met name het kwalificatievraagstuk), de centrale problemen in het

jeugdonderwijs (verzuim, uitval, onveiligheid en dergelijke) en de innovatie-agenda van de lerarenopleidingen.

- De uitvoering en coördinatie van deze vernieuwingen zou moeten plaatsvinden door een collectief vanuit de afnemende scholen en de lerarenopleidingen ('joint venture'), met daarbinnen een primaat bij de scholen.

5.6 Samenvatting en conclusies

Tegen de achtergrond van de bevindingen in de hoofdstukken 2 en 3 en de visie op werkdruk zoals de raad deze heeft geformuleerd in hoofdstuk 4, is in dit hoofdstuk 5 nagegaan langs welke wegen de werkdruk aangepakt zou kunnen worden. Daarbij sluit de raad aan bij de eerder benoemde clusters oorzaken van werkdruk, te weten:

- kenmerken van het werk (bijvoorbeeld voor leraren: taakomvang, de wijze van taakbesteding en het type taken, de relatie met leerlingen, regelmogelijkheden in het werk) en van de werksituatie (voor leraren: taakbeleid, personeelsbeleid, deskundigheidsbevordering, materiële werkomstandigheden);
- kenmerken van de werkende (leeftijd, geslacht, psychische stabiliteit en dergelijke); en
- maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen (krapte op de arbeidsmarkt, lerarentekort, moeten inspelen op maatschappelijke veranderingen, verscheidenheid en individualisering, eisen uit de omgeving van de school, onderwijs- en innovatiebeleid).

Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 ziet de raad vooral ook de interactie tussen werk en werkende als belangrijke bron van werkdruk. Professionaliteit van de werkende en van de werkorganisatie zijn voor de raad centrale elementen om de werkdruk beheersbaar te maken. De raad vat professionaliteit nadrukkelijk op als een uitgebreide, brede professionele oriëntatie waarbij leraren functioneren als lid van een bindende schoolorganisatie als geheel, de activiteiten in de eigen klas relateren aan het beleid en de doelen van de school en naast het lesgeven ook duidelijk betrokken zijn bij onderwijsontwikkeling en andere activiteiten binnen de school. De drie clusters van instrumenten die in dit hoofdstuk 5 zijn besproken dragen daaraan bij. Idealiter zou het moeten gaan om een integrale inzet van instrumenten van de drie clusters samen.

Personeels- en teamontwikkeling

Binnen het eerste cluster vallen instrumenten die gericht zijn op een beter toerusten = uitrusten = 'wapenen' door en van de werkende door middel van personeels- en teamontwikkelingsbeleid. Hieronder vallen zowel instrumenten die de werkenden zelf in handen hebben, als instrumenten die vanuit de schoolorganisatie kunnen bijdragen aan de toerusting van de werkende. Besproken zijn:

- *(Verdere) professionalisering van leraren:* leraren moeten kunnen toekomen aan de voor leren, voor scholing beschikbare 10% van de werktijd. De verhoogde, brede professionaliteit waarin de professionele ontwikkeling zou moeten uitmonden, houdt in essentie in dat leraren meer greep krijgen op hun functioneren. Competenties waarbij prioriteit zou moeten liggen hebben betrekking op het omgaan met 'moeilijke leerlingen' en het leren door middel van werken in teamverband.

- *Introductie van een teamontwikkelingsplan* (TOP, met een bijbehorend budget) aan de hand waarvan groepen leraren samen met onderwijsondersteunend personeel hun eigen professionalisering en onderwijskundig management ter hand kunnen nemen en daarbij eventueel interne en externe ondersteuning kunnen inroepen op basis van een budget.
- *Vermindering van de lestaak*, als instrument dat weliswaar niet landelijk ingevoerd zou moeten worden en dat ook niet fundamenteel ingrijpt op de oorzaken van werkdruk, maar dat wel voor individuele scholen een oplossing zou kunnen bieden.
- *Verdere invoering van taak- en functiedifferentiatie*, waarbij het wel van belang is aandacht te besteden aan de hiervoor benodigde cultuurverandering. Voorkomen moet worden dat leraren functiedifferentiatie zien als inbreuk op hun autonomie. Ook zullen ze de gelegenheid moeten hebben om competenties te verwerven voor het bij functiedifferentiatie benodigde teamwerk.
- *Flexibilisering van de ADV-regeling* in de zin dat werkenden meer eigen keuzes kunnen maken om meer/minder te werken, wel/niet ADV op te bouwen, ADV in te ruilen voor geld, vrije dagen of een 'sabbatical leave', en dergelijke meer.
- *Flexibilisering van de arbeidsinzet over het jaar*, met een vergelijkbare grotere keuzemogelijkheid om al dan niet door te werken in (gedeelten van) vakantieperiodes. In het verlengde daarvan zou kunnen worden nagedacht en gediscussieerd over meer ingrijpende opties waarvoor weliswaar nu nog geen draagvlak bestaat, maar die volgens de raad op termijn wel perspectieven kunnen bieden. Het gaat met name om het harmoniseren van werk- en lesperiodes met wat in andere sectoren van de arbeidsmarkt gebruikelijk is (45-47 weken in plaats van 40-41 weken). Een optie kan ook zijn om de werkweken aldus aan te passen en de lesweken ongemoeid te laten. Het belang van een aansluitende leerperiode zonder langdurige breuken voor leerlingen onderstreept het belang van deze optie.
- *Leeftijdsbewust personeelsbeleid*, niet beperkt tot oudere leraren, maar van jong tot oud.
- *Aantrekkelijk werkgeverschap*: enerzijds is dit een gevolg van integraal personeels- en teamontwikkelingsbeleid. Anderzijds is specifiek met het oog op het werk in scholen met veel gewichtenleerlingen en in het speciaal onderwijs een soort 'zwaar-werktoeslag' te overwegen. Over de precieze vormgeving daarvan zou nog moeten worden nagedacht.
- *Aanpak van de werkdruk van schoolleiders*, waarbij assessments, werving van leidinggevenden van buiten de onderwijssector en professionalisering van het schoolleiderschap een belangrijke rol kunnen spelen.

Onderwijs- en organisatieontwikkeling

Bij instrumenten gericht op het werk gaat het om onderwijs- en organisatieontwikkeling, waarbij zowel instrumenten in handen van de werkende zelf als instrumenten die vanuit de schoolorganisatie een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van de werkdruk van belang zijn. Uitgangspunt is dat de schoolorganisatie verder moet worden ontwikkeld tot een professionele en innovatieve organisatie. In een dergelijke organisatie wordt de uitgebreide, brede professionaliteit van het personeel aangesproken en bevorderd en worden de regelmogelijkheden van het personeel vergroot. Bouwstenen daarvoor zijn:

- *Onderwijsontwikkeling in de school*: het veranderende karakter van de leerlingenpopulatie (kritischer onderwijsconsumenten, toenemende diversiteit op verschillende vlakken, aandacht voor betrokkenheid en sociale veiligheid voor leerlingen) heeft voor de inhoudelijke ontwikkeling van het onderwijs de nodige gevolgen. Het onderwijs en de leeromgeving zullen uitdagender moeten worden ingericht. Dit is zowel van belang voor de leerling als voor de leraar als voor de relatie tussen beide. Het werken aan een dergelijke onderwijsontwikkeling zou bij voorkeur (weer) in de school zelf moeten plaatsvinden en spreekt leraren(teams) nadrukkelijk aan op hun (brede) professionaliteit.
- *Lerende teams*: deze zijn onder meer van belang voor het leren-van-elkaar, de ontwikkeling van het onderwijs, de ontwikkeling van leraren als professionals, het vergroten van regelmogelijkheden, de vergroting van het innovatief vermogen en de vermindering van de werkdruk van de schoolleiding.
- *Positieve bindende cultuur en aanspreekbaarheid*, met name in de zin van versterking van professionele en sociale contacten en steun tussen collega's en het afleggen van verantwoording over het eigen professioneel functioneren. Dit laatste ziet de raad als een onlosmakelijk onderdeel van de benodigde uitgebreide, brede professionaliteit. In de onderwijssector wint dit idee terrein, maar het is nog geen gemeengoed.
- *Een goede werkplek* door middel van investeringen in schoolgebouwen en voorzieningen daarbinnen.

Onderwijsbeleid

Het derde cluster heeft betrekking op het onderwijsbeleid. Ook deze instrumenten zouden naar het idee van de raad in onderlinge samenhang en met de instrumenten uit de andere clusters moeten worden ingezet om maximaal effectief te zijn in relatie tot de werkdruk in het onderwijs. De elementen zijn:

- *Ondersteuning en stimulering* van de scholen bij de inzet van de eerder besproken instrumenten. Daarbij wordt tevens een dringend beroep op scholen gedaan om daadwerkelijk het integraal personeelsbeleid actief ter hand te nemen.
- *(Verdere) onderwijsinhoudelijke deregulering*. Het doel hierbij is met name om meer ruimte te scheppen voor onderwijsontwikkeling door de scholen zelf.
- *Voortzetting van het onderwijsarbeidsmarktbeleid*. Dit beleid zou vooral gericht moeten zijn op het terugdringen van het lerarentekort, en zou nadrukkelijk in samenhang moeten zijn met het eerder genoemde aantrekkelijk werkgeverschap van scholen.
- *Vernieuwing van de lerarenopleiding* met het oog op professionalisering van het beroep en in relatie tot een meer nadrukkelijke positionering van de onderwijsinstellingen als speler in de educatieve infrastructuur. Om dit te realiseren is een meer fundamentele ingreep in de lerarenopleidingen nodig dan tot nu toe gestalte heeft gekregen. Elementen daarvan zouden volgens de raad kunnen zijn: intensievere samenwerking tussen lerarenopleidingen; brede competentiedomeinen en bredere vakinhoudelijke profielen in de lerarenopleidingen; verdere discussie over de 'Schools of Education'; verbindingen tussen de kwalitatieve personeelsproblemen van scholen, de centrale problemen in het jeugdonderwijs en de innovatieagenda van de lerarenopleidingen en tot slot een gezamenlijke aansturing en uitvoering van deze vernieuwingen, met een primaat bij de scholen.

Door een integrale inzet van de genoemde instrumenten samen, kan de werkdruk in het onderwijs meer beheersbaar worden c.q. kan de ervaren werkdruk afnemen. Zoals ook in het begin van dit hoofdstuk is aangegeven, is duidelijk dat veel van de genoemde instrumenten al eerder door andere instanties zijn genoemd. Veel instrumenten worden ook al toegepast. Het betreft echter een weerbarstige materie; er is gewoonweg tijd nodig om instrumenten te ontwikkelen en toe te passen binnen de school. Verder zijn bepaalde instrumenten die op langere termijn bezien het meest effectief zijn, op korte termijn juist werkdrukverhogend. Het is geen goed alternatief om uit te wijken naar geïsoleerde oplossingen en kortetermijnoplossingen (bijvoorbeeld salarisverhoging, lestaakvermindering, meer tijd voor werkoverleg). Die raken namelijk niet de kern van het probleem en zijn daarmee op termijn niet effectief. Juist via de integrale combinatie van verschillende soorten oplossingen is een weg te vinden die het beoogde effect zal hebben. Dit alles verlangt ook nadrukkelijk investeringen, zowel van de zijde van de overheid als van de zijde van schoolorganisaties en werkenden in het onderwijs.

Verder wordt opgemerkt dat op een aantal vlakken nader inzicht gewenst is, bijvoorbeeld waar het gaat om de relatie tussen klassenverkleining en de werkdruk, de mogelijke invloed daarop van andere onderwijsbeleid en -vernieuwingen (WSNS), de invloed van ict, en de werkdruk in het hoger onderwijs.

In het beleid met betrekking tot de werkdruk zijn naar het oordeel van de raad gaandeweg enkele veronderstellingen geslopen die een vrij uitzicht op de problematiek verhinderen. De raad heeft gemeend verschillende opties die gewoonlijk niet worden besproken toch uitdrukkelijk onder de aandacht te brengen. Dit betekent dat de discussie zal moeten worden geopend over het totale pakket aan instrumenten en met name over:

- professionalisering in brede zin (zowel van leraren als schoolleiders), scholing en carrièrelijnen in relatie tot kleinschalige team- en organisatieontwikkeling;
- scheppen van variatie in tijdsbestedingspatronen (flexibilisering van ADV- en vakantieregelingen en dergelijke);
- het harmoniseren van werk- en lesperiodes met wat in andere sectoren van de arbeidsmarkt gebruikelijk is (45-47 weken in plaats van 40-41 weken);
- individuele en groepsgewijze beloningsdifferentiatie (een 'zwaar-werktoeslag') voor leraren die met achterstands- en risicoleerlingen werken; en
- meer fundamentele ingrepen in de lerarenopleidingen in relatie tot het opbouwen van deskundigheidsvoorzieningen binnen en door de scholen zelf.

De raad verwacht dat ook deze instrumenten, waarvoor naar verwachting momenteel nog onvoldoende draagvlak bestaat, kunnen bijdragen aan het beheersbaar maken van de werkdruk. Daarom verdienen ze het om uit de taboesfeer te worden gehaald en in de sfeer van nadere beschouwing en discussie te worden gebracht.

Literatuur

- Backbier, E., Franck, E., Groeneveld, M. & Simons, J. (2001).**
Taakbesteding en taakbelasting van docenten in de bve-sector.
Den Haag/Hoofddorp: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv/TNO Arbeid.
- Backbier, E., Frielink, S., Groeneveld, M. & Simons, J. (2001).**
Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het primair onderwijs.
Den Haag/Hoofddorp: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv/TNO Arbeid.
- Backbier, E., Frielink, S., Groeneveld, M. & Simons, J. (2001).**
Taakbesteding en taakbelasting van leraren in het voortgezet onderwijs.
Den Haag/Hoofddorp: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv/TNO Arbeid.
- Beerends, H.M., Bergen, C.T.A. van, Gennip, J. van, Kuijk, J. van, Ploeg, S.W. van de, Tiebosch, C. & Weerd, M. de. (2001).**
Taken, en werkdruk managers in PO, VO en BVE. Amsterdam/Nijmegen: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt/ITS.
- Berg, M.J.M. van den & Stolk, J.S.H. (1994).**
Is het je aanstelling of je instelling? Arbeidsorganisatie en werkdruk in de basiseducatie. Rotterdam: EUR/RISBO.
- Bijl, R. & Lemmens, F. (1993).**
Aan het werk. Een verkennend onderzoek naar gezondheidsrisico's, arbeidsongeschiktheid en reïntegratie van werknemers in de geestelijke gezondheidszorg. Utrecht: NcGv.
- Buunk, A.P. & Wolff, Ch.J. de. (1988).**
"Sociaal-psychologische aspecten van stress op het werk". In: *Nieuw handboek A&O-psychologie.* Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2000).**
Arbeidsomstandigheden 2000, monitoring via personen. Den Haag: Elsevier.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2002).**
Statistisch Jaarboek 2002. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Christis, J. (1992).**
Taakbelasting en taakverdeling. Een methode voor aanpak van werkdruk in het onderwijs. Amsterdam: NIA.

Christis, J. (1998).

Arbeid, organisatie & stress. Een visie vanuit de sociotechnische arbeids- en organisatiekunde. Amsterdam: Het Spinhuis.

Commissie Toekomst Leraarschap. (1993).

Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Diekstra, F.W., Heus, P. de, Schouten, M.H. & Houtman, L.D. (1994).

Werken onder druk. Een onderzoek naar omvang en factoren van werkstress in Nederland. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

**Dijk, J.K. van, Messchendorp, H.J., Koopman, M.I.,
Steenbeek, R. & Til, C.T. van. (2002).**

Personeel in beeld. De arbeidsbeleving van medewerkers in ziekenhuizen, revalidatiecentra en andere instellingen die vallen onder de CAO-Z. Utrecht: Prismant.

Dorhout, P., Maassen van den Brink, H. & Groot, W. (in voorbereiding).

Het behoud van het menselijk kapitaal in het onderwijs. Amsterdam: SCHOLAR, Faculteit Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam.

Frielink, S.J., Backbier, E., Simons, J., Groeneveld, M. & Franck, E. (2001).

Taakbesteding en taakbelasting van leraren. Den Haag/Hoofddorp: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv/TNO Arbeid.

Ginkel, A.J.H. van. (1987).

Demotivatie bij leraren. Lisse: Swets en Zeitlinger.

Gorp, K. van & Schaufeli, W. (1996).

Een gezonde geest in een gezonde organisatie. Een aanzet tot burnout-interventie in de ambulante GGZ. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Houkes, I. (2002).

Work and individual determinants of intrinsic work motivation, emotional exhaustion and turnover intention. A study among bank employees and teachers. Heerlen: Open Universiteit.

Inspectie van het Onderwijs. (2002).

Onderwijsverslag 2001. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Iperen C. van, Frielink, S.J. & Backbier, E. (2001).

Taakbelasting van OOP in het Basisonderwijs. Den Haag/Hoofddorp: B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv en TNO Arbeid.

Jacobs, C. & Bijl, R. (1993).

Jaarboek GGZ 1993. De geestelijke gezondheidszorg in getallen. Utrecht: Nzi/NcGv.

Jetten, B. & Pat, M. (1999).

Werkdruk en welzijn in het werk. Assen: Van Gorcum.

Karasek, R. & Theorell, T. (1990).

Healthy work. Stress, Productivity, and the Reconstruction of Working Life.

New York: Basic Books.

Lazarus, R.S. & Folkman, S. (1984).

Stress, appraisal and coping. New York: Springer Pub. Co.

**Maassen van den Brink, H., Groot, W., Janssen, P.,
Schabracq, M. & Houkes, I. (2000).**

De prijs van stress. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Mares, A. & Frenken, F. (2002).

"Goede werksfeer in onderwijs". In: *Index.* nr. 1, januari 2002, p. 6-7.

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.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (1999).

Plan van aanpak VSV. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en

Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (1999).

Maatwerk voor morgen. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en

Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2000).

Maatwerk voor morgen 2. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en

Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2001).

Werken in het onderwijs. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en

Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002).

Monitor Integraal Personeelsbeleid. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs,

Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002).

Reactie op het advies van de Onderwijsraad Wat scholen vermogen.

Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. (2002).

Reactie op het advies van de Onderwijsraad Ten dienste van de school.

Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Mulder, M. (2000).

Competentieontwikkeling in organisaties: gewikt en gewogen.
Den Haag: Stichting Management Studies.

OESO. (2001).

Education at a Glance. Parijs: OESO.

Onderwijsraad. (1999).

Lerarenbeleid. Kwaliteit voor vandaag én morgen. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2000).

Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomie-vergroting. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2001).

De markt meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs.
Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2001).

Ten dienste van de school. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2001).

De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld. Voorstellen voor de korte termijn en een verkenning voor de lange termijn. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2002).

Wat scholen vermogen. Autonomie, beleidsvoerend vermogen en bestuurlijke inrichting in het primair en voortgezet onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2002).

De kern van het doel. Reactie op het advies van de commissie Wijnen over de kerndoelen basisonderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2002).

Spelonderwijs. Kindercentrum en basisschool hand in hand.
Den Haag: Onderwijsraad.

Oranje, A. (2001).

Van ouderenbeleid tot lerarentekort: taken, taakverdeling en arbeidstevredenheid in het onderwijs. Nijmegen: KUN.

Ploeger, A. (2001).

Werkdruk bij uitvoerders en werkvoorbereiders.
Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB).

Poppel, J. van & Kamphuis, P. (1994).

Gezondheid, werk en werkomstandigheden van onderwijzend personeel in de schooljaren 1991-1992 en 1992-1993. Tilburg: IVA.

Prick, L.G.M. (1983).

Het beroep van leraar: satisfactie en crises in de leraarsloopbaan.
Amsterdam: VU Boekhandel/Uitgeverij.

Prick, L.G.M. (1992).

Personeelsbeleid in het onderwijs: de bittere noodzaak van een nieuwe aanpak.
Culemborg: Educaboek.

Prick, L.G.M. (2000).

Onderwijs op de divan: een ontdekkingsreis. Amsterdam: Van Genneep.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002).

Werken aan balans. Remedies tegen burn-out. Den Haag: Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling.

Scheerens, J. (1993).

Het onderwijsbeleid op z'n kop? Enschede: Universiteit Twente.

Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (2002).

SBO Jaarboek 2001. Den Haag: SBO.

Schaufeli, W. (1992).

Opgebrand. Over de achtergronden van werkstress: het burnout-syndroom.
(2e druk) Rotterdam: Ad. Donker.

Sikkes, R. (2002a).

"Leraren houden van hun leerlingen". In: *Het Onderwijsblad*. jrg. 6, nr. 4,
p. 22-24.

Sikkes, R. (2002b).

"Onderwijs is net een lekkend zwembad". In: *Het Onderwijsblad*, jrg. 6, nr. 7,
p. 18-20.

Simons, J., Backbier, E., Gründemann, R. & Hoffius, R. (1999).

Werkbelasting OOP in het Speciaal en Voortgezet onderwijs. Heerlen: Stichting
Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs.

Steyaert, S., Janssens, F. & Henderickx, E. (2000).

"HRM en stress bij leerkrachten". In: *Tijdschrift voor HRM*. nr. 3, p. 7-21.

Veldhoven, M. van, Broersen, J.P.J. & Fortuin, R.J. (1999).

Werkstress in beeld. Psychosociale arbeidsbelasting en werkstress in Nederland.
Amsterdam: Stichting Kwaliteitsbevordering Bedrijfsgezondheidszorg.

Verbaan, D. & Helvoort, S. van. (2000).

Een onderzoek naar beleefde werkdruk bij de hogescholen.
Eindhoven: Falke & Verbaan B.V.

Vermeulen, M. (red.) (2000).

De praktijk van het taakbeleid. Tilburg: IVA.

Visser, J. (2002).

Wat leraren en leerlingen van elkaar vinden. 's Hertogenbosch: KPC-Groep.

Waterreus, I. (2002).

Incentives in Secondary Education: An International Comparison.

Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Bijlage 1

De adviesaanvraag

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Uw brief van

Ons kenmerk

AB/BAP/2000/12003

Contactpersoon

drs. Th.A.A. Gloudemans 20 april 2000

Zoetermeer

Onderwerp

advies werkdruk

Doorkiesnummer

(079) 323 23 96

In aansluiting op ons gesprek van 9 maart jl. verzoek ik u mij advies uit te brengen over het onderwerp oorzaken en gevolgen van werkdruk in het onderwijs.

De werkdruk in het onderwijs is een punt van blijvende zorg. Te hoge werkdruk kan uiteindelijk leiden tot burn out, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Te hoge werkdruk kan ook belemmerend werken op het totstandkomen van onderwijskundige vernieuwingen of de introductie van modern personeelsbeleid. Het onderwerp is dan ook amper besproken tijdens de onderhandelingen over de CAO 1999-2000. Afsproken werd een onderzoek uit te zetten naar de feiten rond werkdruk, de oorzaken en het gevoerde taakbeleid in onderwijsinstellingen om de taakbelasting te beheersen. Vervolgens werd het thema werkdruk opgenomen in de nota 'Maatwerk voor Morgen', omdat leraren vaak aangeven dat de aantrekkelijkheid van hun beroep negatief beïnvloed wordt door de werkdruk.

Tijdens het debat op 31 mei 1999 drong de Tweede Kamer aan op een advies over de oorzaken en gevolgen van werkdruk. Dit advies zou volgens de Kamer breed van opzet dienen te zijn en zou zich niet tot het onderwijsveld zelf moeten beperken, gezien de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de taak van scholen en leraren. Daarbij legde de Kamer ook een relatie tussen taak- en functiedifferentiatie als onderdeel van personeelsbeleid, het afstoten van niet wezenlijke leraarstaken en het aanstellen van méér ondersteunend personeel.

De Tweede Kamer heeft in het Algemeen Overleg van 9 december jl. nogmaals aangedrongen op het inwinnen van het advies. De minister heeft daarop geantwoord dat het zijn voorkeur heeft eerst de resultaten van het taakbelastingsonderzoek af te wachten. De resultaten worden immers van groot belang geacht voor de inkleding van een efficiënte adviesvraag.

Na het Algemeen Overleg van 9 december heeft de Kamer mij nog een brief gestuurd met het verzoek aan te geven op welke termijn ik een adviesaanvraag bij de Onderwijsraad inzake de werkdruk in het onderwijs opportuun acht.

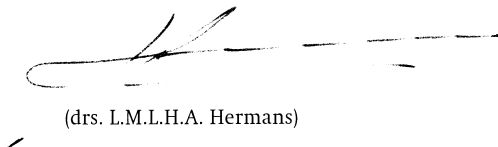
In ons gesprek op 9 maart jl. hebben wij de mogelijkheden voor een spoedige adviesaanvraag besproken. Ik heb daarbij uw aandacht gevraagd voor het fundamentele karakter dat het advies zou moeten dragen vanwege de mogelijke relatie van werkdruk met maatschappelijke ontwikkelingen, onderwijsvernieuwingen, bestuurlijke hervormingen, het ontstaan van nieuwe taken en functies en kwaliteitszorg. U heeft daarop aangegeven eerst de resultaten van het onderzoek taakbelasting te willen afwachten omdat u deze voor het advies nodig heeft. Het advies kan echter, zoals met u besproken is, niet meer dit jaar worden geleverd, mede omdat het adviesprogramma van de raad, zoals vastgesteld door de Tweede Kamer, daarvoor geen ruimte biedt.

Ik stel het echter op prijs dat u zodanige voorbereidingen wilt treffen dat niet meer tijd dan nodig is verloren gaat en het advies zo spoedig mogelijk wordt uitgebracht in het kader van het werkprogramma van 2001.

In deze zin zal, zo spraken wij af, de brief van de Kamer worden beantwoord.

Hierbij ontvangt u een exemplaar van de offerten voor het taakbelastingsonderzoek waarmee u zich een beeld kunt vormen van de te verwachten resultaten. Ik stel het op prijs indien u op korte termijn een nader gesprek met mijn ambtenaren voert over de verdere specificatie van de adviesvraag.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

Bijlage 2

Paneldeelnemers

Paneldeelnemers

In het kader van dit adviestraject zijn op 18 april 2002 aan de hand van een notitie met een aantal vraagpunten groeps gesprekken gehouden met wetenschappers/onderzoekers en met leraren uit de verschillende onderwijssectoren. Hieronder volgen hun namen en functies.

Deelnemers panel met wetenschappers/onderzoekers op 18 april 2002

de heer F. Brekelmans	medewerker AOB; tevens wetenschappelijk medewerker onderwijsrecht bij de VU (individuele bijdrage)
de heer T. Bruining	adviseur en onderzoeker bij de KPC-groep
de heer S. Frielink	arbeids- en organisatiedeskundige bij TNO
mevrouw M. Groeneveld	onderwijsonderzoeker bij de B&A-groep
de heer B. Jetten	deskundige op het gebied van arbeids- en organisatievraagstukken bij de EUR/FSW
mevrouw A. Kil-Albersen	werkt binnen het samenwerkingsorgaan beroepskwaliteit leraren (SBL) aan de ontwikkeling van beroepsstandaarden voor leraren; tevens leraar op een vmbo-school
de heer J. van Kuijk	onderzoeker op het terrein van organisatie, management, personeelsbeleid bij het ITS
de heer E. van Rooijen	adviseur onderwijs, scholing en arbeidsmarktontwikkelingen bij de B&A-groep
mevrouw M. Vermeulen	onderwijsonderzoeker IVA (individuele bijdrage)

Deelnemers panel met leraren op 18 april 2002

mevrouw H. ten Cate	leraar op een Internationale Schakelklas; tevens docentenbegeleider en decaan
mevrouw F. le Clerq-Westhuis	leraar Engels en Duits in het voortgezet onderwijs; tevens veldadviseur bij de SLO en regiocoördinator bij het SBL
de heer J. ter Elst	leraar geschiedenis in het havo/vwo
de heer H. van Esschoten	leraar Nederlands in het vmbo; tevens begeleider, coach en mentor
de heer V. de Gast	trajectbegeleider zorg en welzijn in het vmbo; tevens beleidsmedewerker bij het SBL
de heer R. Hofman	leraar biologie in het havo/vwo; tevens mentor van de bovenbouw
de heer D. Jagdewsing	leraar techniek in het vmbo
mevrouw J. van Krieken	leraar in het vso; tevens decaan en stagebegeleider
mevrouw J. Krüger	leraar wiskunde en algemene natuurwetenschappen in het havo/vwo in de vakken wiskunde en algemene natuurwetenschappen; tevens werkzaam voor de SLO
mevrouw D. Kruiper	leraar op een school voor dove en blinde kinderen van drie tot twaalf jaar
de heer A. Kunst	directeur van een basisschool
mevrouw R. Lindeboom	leraar basisonderwijs en tevens intern begeleider
de heer A. van Steenberg	meerscholig directeur van twee basisscholen
de heer P. van de Steur	leraar bedrijfseconomie bij de afdeling Toerisme op een ROC

ONDERWJS raad

NASSAULAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

