

De praktijk van taakbeleid

Samenvatting

21 oktober 2000

Aan dit rapport hebben meegewerkt:

Marjan Vermeulen (eindredactie)

Wiepke Louwes

Irma van der Neut

Henri Senders

Marian Thunnissen

Tom Verbogt

Rob Vink

Martine Wiekeraad

IVA-Tilburg

Tekstschrijvers publieksversie: Irma van der Neut
Marjan Vermeulen

Tekstcorrector: Ingeborg Hendriks

Vormgeving: Bea van Wijk

© 2000 IVA Tilburg

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IVA, instituut voor sociaal-wetenschappelijk beleidsonderzoek en advies, Tilburg.

Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoud

1	De praktijk van taakbeleid en personeelsbeleid	1
1.1	Verbetering van het leraarsberoep door taakbeleid en personeelsbeleid	1
1.2	Onderzoek naar taakbeleid	2
1.3	Taakbeleid en personeelsbeleid	2
1.4	Rapportcijfers voor taakbeleid	6
1.5	Taakbeleid en werkdruk	6
2	Taakbeleid: de stand van zaken	11
2.1	Het invoeringsproces	11
2.2	Taakomvangsbeleid	12
2.3	Taakverdelingsbeleid	14
2.4	Taakbelastingsbeleid	16
2.5	Belastbaarheidsbeleid	18
3	Effecten van taakbeleid	19
3.1	Effecten van taakbeleid en aan de wijze van uitvoering	19
3.2	Effecten van taakbeleid en aan onvoldoende inbedding taakbeleid en personeelsbeleid	20
3.3	Effecten taakbeleid en onvoldoende uitvoering van het invoeringsproces	21
3.4	Effecten van taakbeleid en organisatiefactoren	22
3.5	Activiteiten ter verhoging van de effecten van taakbeleid	23

1 De praktijk van taakbeleid en personeelsbeleid

1.1 Verbetering kwaliteit leraarsberoep door taakbeleid en personeelsbeleid

De taak van de docent, de werkdruk in het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep vormen al jaren onderwerp van discussie. De commissie van Es heeft in deze discussie een toonaangevende rol gespeeld en een aantal mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde problemen aangedragen. In haar advies legt zij een groot deel van de verantwoordelijkheid bij de school. Scholen moeten professionele organisaties worden met een modern personeelsbeleid. In de beleidsnota van het ministerie van OCenW 'Maatwerk voor morgen' wordt hierop voortgeborduurd. Voorgestelde maatregelen om het beroep van docent aantrekkelijker te maken zijn:

1. functiedifferentiatie;
2. professionalisering van docenten;
3. bestrijding taakbelasting;
4. werkdruk;
5. bevordering van mobiliteit.

Ook in de CAO's is de verbetering van de kwaliteit van het leraarsberoep een centraal thema. Om te werken aan oplossingen voor de hoge werkdruk in het onderwijs is in de CAO's voor het voortgezet onderwijs en de beroeps- en volwasseneneducatie, alsmede in de Raamovereenkomst voor het primair onderwijs de verplichting opgenomen om taakbeleid uit te voeren. In de meest recente CAO's van het voortgezet onderwijs en de bve-sector is daarnaast de verplichting opgenomen om integraal personeelsbeleid uit te voeren. In de CAO voor het basisonderwijs is vastgelegd dat scholen een budget krijgen om personeelsbeleid op schoolniveau vorm te geven.

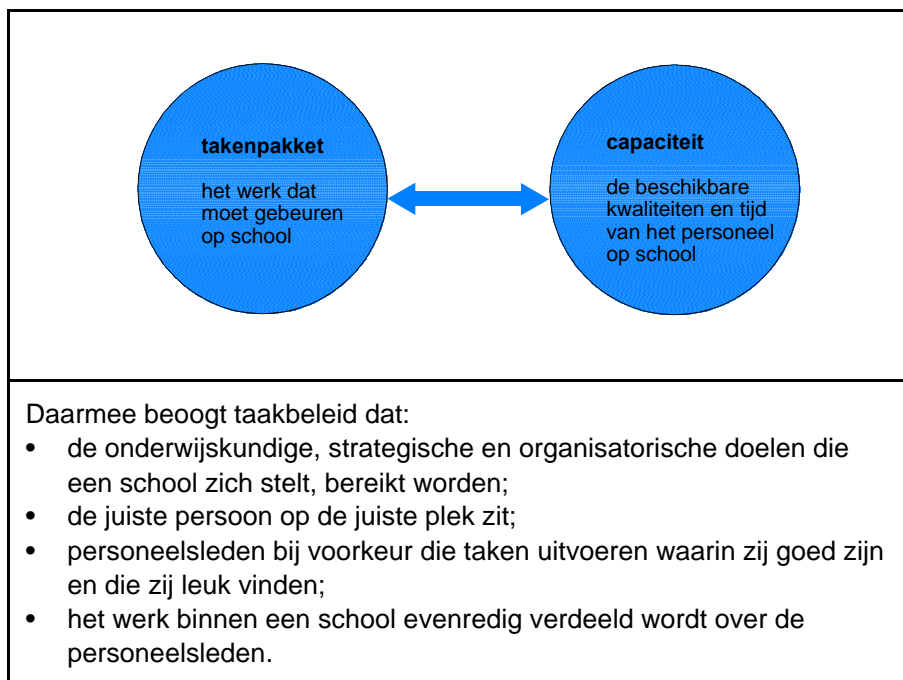
1.2 Onderzoek naar taakbeleid

In de CAO voor het onderwijs van 1999 is afgesproken dat er onderzoek wordt gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot taakbeleid in scholen. Deze publicatie is een samenvatting van de belangrijkste resultaten van dit onderzoek. Het onderzoek naar de stand van zaken rond taakbeleid is in 1999/2000 door het IVA uitgevoerd in het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector. In deze publicatie worden eerst de belangrijkste conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Er is gekeken naar de samenhang tussen taakbeleid enerzijds, en personeelsbeleid en de effecten van taakbeleid anderzijds (paragraaf 1). Daarbij is gezocht naar het antwoord op vragen als: worden taken eerlijker verdeeld en vermindert de werkdruk? Vervolgens gaan we in op de wijze waarop scholen te werk gaan bij de invoering van taakbeleid en hoe ver die invoering thans gevorderd is (paragraaf 2). Tot slot geven we een aantal mogelijke verklaringen voor de gevonden effecten van taakbeleid (paragraaf 3). Deze laatste paragraaf levert belangrijke informatie op voor schoolleiders: welke knelpunten werken thans belemmerend op de invoering van taakbeleid en wat kunnen schoolleiders doen om de tevredenheid van hun leraren met het gevoerde taakbeleid te verhogen?

1.3 Taakbeleid en personeelsbeleid

WAT IS TAAKBELEID?

Taakbeleid is de optimale afstemming tussen het takenpakket van de school enerzijds en de capaciteiten en de beschikbare tijd van het personeel anderzijds, ten einde de organisatiedoelen van de school te realiseren.



In dit afstemmingsproces tussen takenpakket en capaciteit van de school worden de volgende vier stappen gezet.

- **Stap 1: het *taakomvangsbeleid***
Het op elkaar afstemmen van het totale takenpakket van de school, de beschikbare financiën en de 'zittende' formatie.
- **Stap 2: het *taakverdelingsbeleid***
Het evenwichtig verdelen van de taken over de functies en personeelsleden.
- **Stap 3: het *taakbelastingsbeleid***
Het creëren van een zo optimaal mogelijke werkomgeving voor de personeelsleden.
- **Stap 4: het *belastbaarheidsbeleid***
Het rekening houden met elk personeelslid vanuit de individuele belastbaarheid van de persoon.

Het taakomvangs- en taakverdelingsbeleid is voornamelijk kwantitatief van aard. Het bepalen van de omvang en verdeling van de taken is voornamelijk een kwestie van rekenen. De hoeveelheid werk dat moet worden verzet, moet worden afgestemd op de beschikbare tijd van de medewerkers, waarbij zowel naar de bestaande taken als naar de wenselijk geachte taken moet worden gekeken. Taakverdelingsbeleid heeft ook een kwalitatief element in zich, namelijk wanneer de taken niet alleen worden afgestemd op de beschikbare tijd, maar ook op de capaciteiten en wensen van de personeelsleden.

Het kwalitatieve taakbeleid wordt voornamelijk gevormd door het taakbelastings- en belastbaarheidsbeleid. Hierbij gaat het niet om het berekenen van een 'eerlijke' verdeling van taken over de beschikbare mensen, maar om het zoeken van de juiste mensen voor de juiste taken op basis van capaciteiten en competenties. Taakbelastingsbeleid creëert belangrijke randvoorwaarden, waardoor het personeel in staat wordt gesteld het werk goed uit te voeren. In het taakbelastingsbeleid speelt de (integrale) inzet van diverse personeelsbeleidsinstrumenten een cruciale rol. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nascholing, mobiliteitsbeleid, collegiale consultatie en intervisie, functioneringsgesprekken, goede communicatie en een goede sfeer. Nascholing kan worden gebruikt om leraren goed toe te rusten voor het uitvoeren van hun takenpakket. Mobiliteitsbeleid kan worden ingezet om het carrièreperspectief te vergroten en meer afwisseling in functies te bieden, zodat leraren langer en gemotiveerd blijven werken. Collegiale consultatie en intervisie kunnen leraren ondersteuning bieden bij de uitvoering van hun takenpakket. Goede communicatie en een open sfeer dragen bij aan het bespreekbaar maken van problemen en dus aan een prettige werkomgeving.

Voor al deze instrumenten geldt dat leraren in aanraking komen met andere werkwijzen en visies, waardoor ook verdere professionalisering wordt bevorderd. Functioneringsgesprekken leveren daarnaast informatie op over de wijze waarop leraren hun takenpakket uitvoeren en ervaren. Deze gesprekken bieden daardoor aanknopingspunten voor wijzigingen of verbeteringen in de uitvoering van het takenpakket.

In het belastbaarheidsbeleid ten slotte, wordt rekening gehouden met de individuele belastbaarheid van leraren. Het ziekteverzuimbeleid en vooral ziektepreventie zijn belangrijke onderdelen van dit beleid.

Geconcludeerd kan worden dat taakbeleid en personeelsbeleid nauw met elkaar samenhangen. Eigenlijk staat of valt het succes van taakbeleid met de mate waarin de verschillende personeelsinstrumenten - liefst in samenhang met elkaar - worden ingezet.

DE PRAKTIJK

Driekwart van de Nederlandse scholen voert taakbeleid uit of werkt aan de ontwikkeling van taakbeleid. Daarbij ligt het accent vooral op het taakomvangs- en taakverdelingsbeleid (kwantitatief taakbeleid). Aan het taakbelastingsbeleid en belastbaarheidsbeleid wordt minder aandacht besteed. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat leraren weinig merken van beleid gericht op verzuimpreventie. Leraren vinden dat zij de problemen voortkomend uit de werkdruk vooral zelf moeten oplossen. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat het met de uitvoering van het personeelsbeleid (en dus het taakbelastingsbeleid) niet zo rooskleurig is gesteld. Een meerderheid van de scholen zet namelijk niet alle personeelsinstrumenten in.

Op de meeste scholen vinden er wel *functioneringsgesprekken* plaats. In het primair en voortgezet onderwijs gebeurt dit volgens de meeste directies met een frequentie

van één keer per twee jaar. Van de leraren in het voortgezet onderwijs zegt iets meer dan de helft dat zij eens in de twee jaar een functioneringsgesprek hebben.

Van de directies in de bve-sector geeft circa de helft aan jaarlijks een functioneringsgesprek met de leraren te houden. Een iets kleinere groep doet dit tweejaarlijks. Een kleine groep leraren binnen alle sectoren spreekt de directies tegen en zegt nog nooit een functioneringsgesprek te hebben gehad.

Ook het instrument van *waardering en beloning* wordt op bijna alle scholen toegepast. Naast mondelinge waardering of een schouderklopje bestaat de beloning vaak uit het toekennen van taken waar de leraar een voorkeur voor heeft. Bijzondere financiële beloning komt nauwelijks voor.

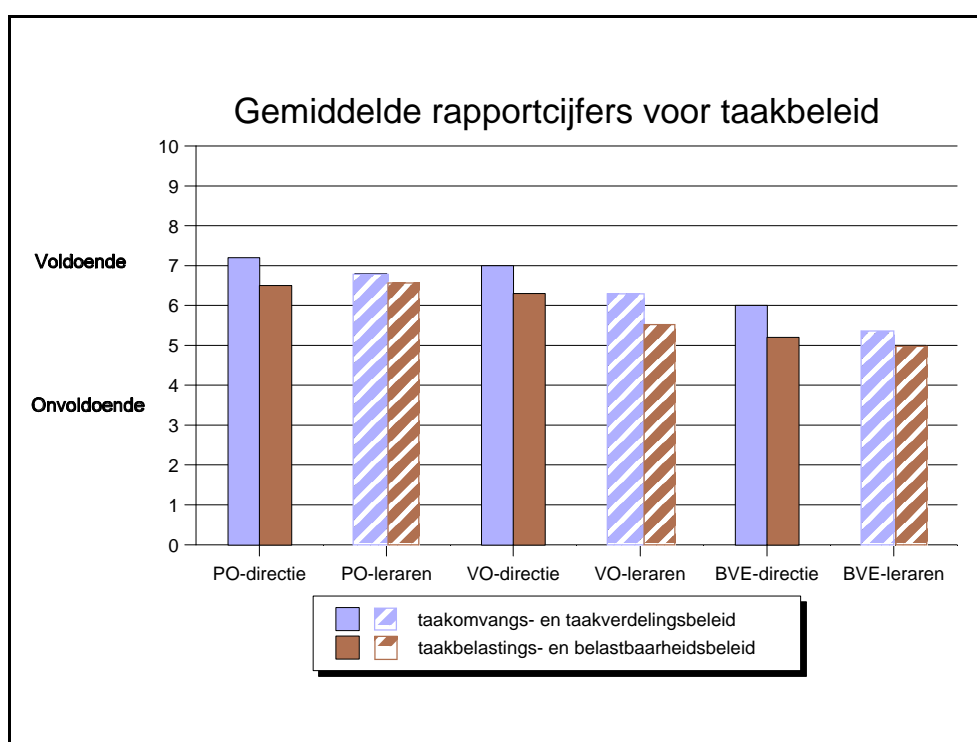
Naast functioneringsgesprekken en waarderings- en beloningssystemen worden er volgens de directies in de diverse sectoren ook andere instrumenten systematisch ingezet. In het primair onderwijs worden de instrumenten *nascholingsbeleid* en *kwaliteitszorg* genoemd, terwijl in het voortgezet onderwijs en de bve-sector wordt verwezen naar *werving en selectie* en *beoordelingsgesprekken*. In het voortgezet onderwijs wordt daarnaast ook *beginnersbeleid* genoemd.

Opvallend is dat er weliswaar maatregelen worden genomen en personeelsbeleidsinstrumenten worden toegepast, maar dat belangrijke personeelsbeleidsinstrumenten in het rijtje ontbreken: werving en selectie (in het primair onderwijs), nascholingsbeleid (in het voortgezet onderwijs en de bve-sector), mobiliteitsbeleid (in alle sectoren) en taak- en functiedifferentiatie (in alle sectoren). Bovendien worden de instrumenten onvoldoende in samenhang gebruikt. Van een dergelijke samenhang is bijvoorbeeld sprake als taakbeleid gebruikt wordt als instrument bij de preventie van ziekteverzuim. In een functioneringsgesprek of tijdens een collegiale consultatie kan de kans op ziekte als gevolg van werkdruk worden gesignaleerd. Vervolgens kan er afhankelijk van de oorzaken actie worden genomen: bijvoorbeeld het aanbieden van scholing, begeleiding door een persoonlijke mentor of het aanpassen van het takenpakket (vermindering van de taakomvang, schrappen van enkele zware taken, etc.). Een dergelijke samenhang, waarin diverse instrumenten elkaar ondersteunen, wordt op scholen nog weinig aangetroffen.

Er kan dan ook worden geconcludeerd dat er in Nederland weinig scholen zijn waar integraal personeelsbeleid wordt uitgevoerd (10-15%). Op de meeste scholen worden personeelsinstrumenten gedeeltelijk, ad hoc en soms zelfs niet of nauwelijks ingezet. Dit heeft consequenties voor de uitvoering, alsmede de effecten van het taakbeleid. Immers, er worden door scholen onvoldoende ondersteunende maatregelen genomen om een optimale werkomgeving voor de uitvoering van de toebedeelde taken te creëren.

1.4 Rapportcijfers voor taakbeleid

In het primair onderwijs geven zowel leraren als directies een voldoende voor de verschillende elementen van taakbeleid. In het voortgezet onderwijs geven de directies het taakbeleid als geheel een voldoende, terwijl de leraren een onvoldoende geven voor de uitvoering van het taakbelastingsbeleid en het belastbaarheidsbeleid. In de bve-sector geven de directies net een voldoende (6) aan het taakomvangs- en taakverdelingsbeleid, terwijl ze het taakbelastings- en belastbaarheidsbeleid een onvoldoende geven. De leraren in de bve-sector geven alle onderdelen van het taakbeleid een onvoldoende.



1.5 Taakbeleid en werkdruk

ACHTERGROND

Taakbeleid is in de CAO's en in de Raamovereenkomst opgenomen om een bijdrage te leveren aan de vermindering van werkdruk. De werkdruk zou op verschillende manieren verminderd kunnen worden:

1. door het takenpakket af te stemmen op de totale formatie én op de beschikbare tijd van elk personeelslid;
2. door taken evenredig te verdelen over het personeel;

3. door de juiste taak aan de juiste persoon te geven, en
4. door optimale werkomstandigheden te creëren.

Wat is nu eigenlijk werkdruk en welke bijdrage kan taakbeleid leveren aan de vermindering van werkdruk?

Als over 'werkdruk' gesproken wordt, kan zowel gedacht worden aan de objectieve tijdsbesteding en de omvang van het takenpakket als aan de subjectieve beleving van het werk: de spanning en de uitdaging die het werk al dan niet met zich meebrengt. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat niet alle personen eenzelfde objectieve situatie als belastend ervaren: de **ervaren** werkdruk is iets anders dan de **feitelijk** gewerkte tijd. Immers, dezelfde werksituatie (even veel uren even hard werken) kan door de één als licht worden ervaren, terwijl de ander zich zwaar belast voelt. Daarnaast is ook een ander onderscheid van belang. Twee mensen kunnen in hetzelfde aantal uren meer of minder intensief en efficiënt werken.

Het is daarom zinvol een onderscheid te maken tussen twee vormen van werkdruk: kwantitatieve werkdruk en kwalitatieve werkdruk.

- Kwantitatieve werkdruk: te veel taken
Men moet te veel doen binnen een beperkte tijd of staat onder druk omdat men te veel taken heeft.
- Kwalitatieve werkdruk: te veel problemen
Men staat ondanks een normaal takenpakket onder druk omdat men tijdens de uitvoering van de taken voortdurend met problemen wordt geconfronteerd die binnen de organisatiestructuur niet of nauwelijks kunnen worden opgelost. Het gaat bij deze vorm niet om de hoeveelheid taken, maar om de moeilijkheidsgraad van de taken voor de persoon en het onvoldoende toegerust zijn voor de taak.

Hoe levert taakbeleid een bijdrage aan de vermindering van werkdruk?	
<i>Werkdruk</i>	<i>Taakbeleid</i>
te veel taken	<ul style="list-style-type: none"> • takenpakket afstemmen op beschikbare formatie • takenpakket afstemmen op beschikbare tijd personeelsleden • evenredige verdeling van taken over het personeel.
te veel problemen	<ul style="list-style-type: none"> • takenpakket afstemmen op individuele capaciteiten en wensen personeelsleden • maatregelen richten op optimale werkomgeving • maatregelen richten op voldoende toerusten van personeel, rekening houdend met de individuele belastbaarheid.

Ervaren directies en leraren in de praktijk inderdaad een vermindering van de werkdruk als gevolg van taakbeleid?

DE PRAKTIJK

De meeste scholen doen aan taakbeleid omdat de medewerkers een hoge taakbelasting ervaren. Instellingen in de bve-sector voegen hier nog aan toe dat ze een taakbeleid hebben vanwege het beleid van het College van Bestuur en omdat het een CAO-verplichting is.

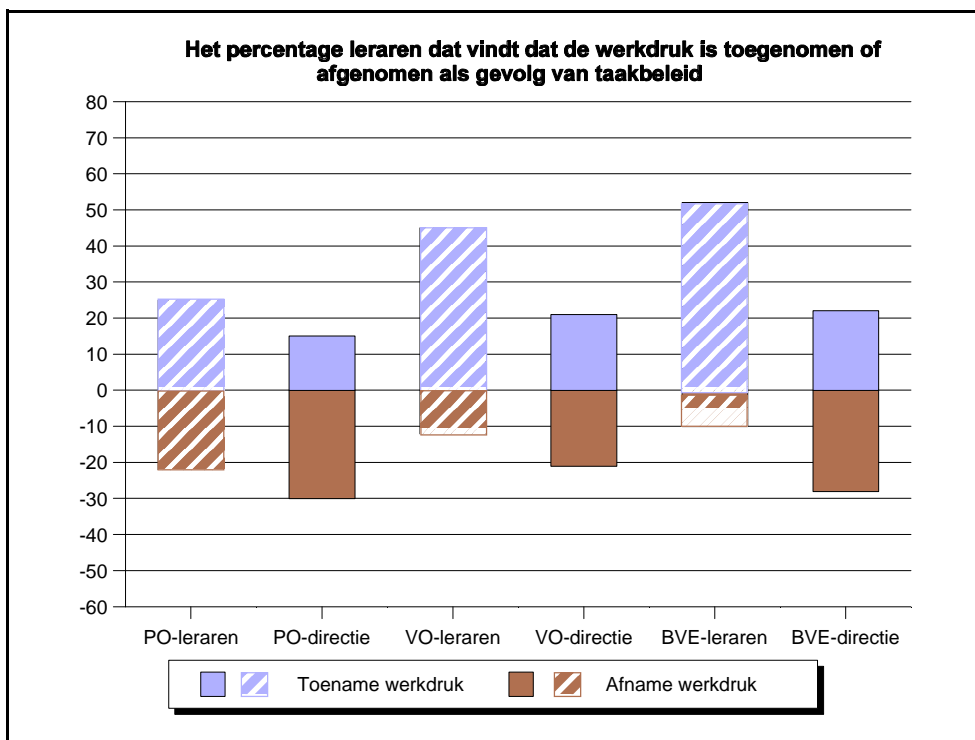
Positief is dat zowel directies als leraren een duidelijk effect signaleren. Door het taakbeleid is het inzicht in de verdeling van taken toegenomen en is een eerlijkere verdeling van de taken gerealiseerd. In het primair onderwijs vinden directies en leraren bovendien dat er meer tegemoet wordt gekomen aan de individuele wensen en capaciteiten van leraren.

Is daarmee ook de werkdruk afgenomen? Zoals blijkt uit onderstaande figuur oordelen directies hierover positiever dan leraren. Iets minder dan eenderde van de directies in het primair onderwijs en de bve-sector vindt dat de werkdruk is afgenomen. Daar staat tegenover dat 15% van de directies in het primair onderwijs en circa een kwart van de bve-directies vindt dat de werkdruk als gevolg van het taakbeleid is toegenomen. In het voortgezet onderwijs constateert iets meer dan één op de vijf directeuren dat de werkdruk is afgenomen. Een vergelijkbaar aantal meent dat de werkdruk juist is toegenomen.

De leraren zijn vaker van mening dat de werkdruk door het taakbeleid is toegenomen. Een kwart van de leraren in het primair onderwijs en circa de helft van de leraren in het voortgezet onderwijs en de bve-sector geeft dit aan. Een afname van de werkdruk wordt ervaren door circa een kwart van de leraren in het voortgezet onderwijs en de bve-sector en door één op de vijf leraren in het voortgezet onderwijs.

Er kan dan ook worden geconcludeerd dat een belangrijk doel van taakbeleid, namelijk de reductie van werkdruk, niet overal is bereikt. Andere doelen, zoals beter inzicht in de omvang van het takenpakket en een evenwichtige verdeling van de taken, zijn volgens directies en leraren wel gerealiseerd.

De vraag is nu waarom niet alle doelen van taakbeleid bereikt zijn. Om die vraag adequaat te beantwoorden is meer inzicht nodig in de wijze waarop taakbeleid wordt uitgevoerd. Dit is het onderwerp dat in de volgende paragraaf aan de orde komt.



2 Taakbeleid: de stand van zaken

Het moment waarop de scholen met de invoering van taakbeleid zijn begonnen, varieert. Een klein percentage is al in een vroeg stadium begonnen, namelijk tussen 1980 en 1990. Iets minder dan de helft van de scholen is begonnen vóór 1997; een kwart van de scholen heeft het taakbeleid definitief ingevoerd in 1998, en de overige scholen hebben dat in 1999 gedaan.

2.1 Het invoeringsproces

Om te komen tot een succesvol taakbeleid is het zinvol om al in het invoeringsproces een aantal belangrijke stappen te zetten.

- Gedegen oriëntatie op en consensus over de doelstellingen die de school wil bereiken met taakbeleid.
- Het creëren van draagvlak voor taakbeleid, door goede communicatie en door (een afvaardiging van) het personeel te betrekken bij de ontwikkeling en invoering van taakbeleid. Dit kan bijvoorbeeld door het instellen van een werkgroep taakbeleid.
- Het evalueren van het eerste invoeringsjaar, om op basis daarvan de nodige bijstellingen te kunnen verrichten.

Uit de ervaring van scholen blijkt dat het invoeren van taakbeleid niet alleen een langdurig proces is (het overstijgt één schooljaar), maar ook een tijdrovend proces waarbij veel mensen betrokken moeten zijn. Positief is dat de meeste scholen de stappen, die hierboven geschetst zijn, doorlopen. De meeste scholen gaan dus zorgvuldig te werk bij de invoering van taakbeleid. Toch is er een klein aantal scholen dat één of meer stappen overslaat. Een kleine groep scholen heeft de oriëntatiefase niet doorlopen. Bovendien hebben niet alle scholen een werkgroep taakbeleid ingesteld en een proefjaar ingelast.

2.2 Taakomvangsbeleid

In het taakomvangsbeleid wordt het takenpakket van de school afgestemd op de beschikbare financiën en de 'zittende formatie'. In het onderstaand kader is aangegeven welke stappen daarin cruciaal zijn.

- **Inventariseren**

Het totale takenpakket dat wordt uitgevoerd, wordt in kaart gebracht. Hierbij wordt meestal onderscheid gemaakt tussen lesgebonden taken, niet-lesgebonden taken en deskundigheidsbevordering.

- **Vaststellen**

Naast het inventariseren van de bestaande taken zijn er ook nieuwe taken die in de toekomst uitgevoerd moeten worden. De bestaande en nieuwe taken vormen samen het totale takenpakket waarvan de school vindt dat zij die moet uitvoeren om de organisatiedoelen te bereiken.

- **Normeren**

Het totale takenpakket wordt genormeerd: aan elke taak worden uren toegekend, zodat inzicht wordt verkregen in de tijd die nodig is om het totale takenpakket uit te voeren.

- **Vergelijken**

De tijd die nodig is voor de uitvoering van het takenpakket wordt vergeleken met de tijd die beschikbaar is op grond van de formatie.

- **Bijstellen**

Als het takenpakket te groot is in relatie tot de beschikbare formatie, worden er maatregelen genomen om de omvang van het takenpakket te reduceren (bijvoorbeeld het prioriteren en afstoten van taken of het delegeren van taken naar ouders of ondersteunend personeel).

Inventariseren en vaststellen van het takenpakket

Op bijna driekwart van de scholen zijn de lesgebonden en niet-lesgebonden taken van het onderwijzend personeel in kaart gebracht. Voor de taken van ander personeel (assistenten, onderwijsondersteunend personeel, directie) is dit beduidend veel minder vaak het geval. Waar de taken voor deze groepen wel zijn geïnventariseerd, zijn de taken ook vaak in omvang uitgedrukt. Bij ruim een kwart van de scholen in het primair onderwijs en ruim de helft van de scholen in het voortgezet onderwijs en de bve-sector zijn de taken van het onderwijsondersteunend personeel en de directie niet geïnventariseerd. Verhoudingsgewijs zijn de taken van directies het minst vaak in omvang uitgedrukt.

Op bijna de helft van alle scholen worden de nieuwe taken jaarlijks in kaart gebracht. In het primair onderwijs zegt bijna eenderde van de directies dat ze daar momenteel mee bezig is.

Normering takenpakket

Bij het vaststellen van de taken en het toekennen van tijd wordt meestal uitgegaan van klokuren op jaarbasis (en soms van punten of percentages van de normjaartaak). Lestaken worden meestal in uren uitgedrukt. Soms worden aan bepaalde lestaken extra uren toegekend. Zo weegt in het primair onderwijs bij eenderde van de scholen een lesgevende taak in de bovenbouw zwaarder dan in de onderbouw. Deskundigheidsbevordering wordt door ongeveer de helft van de scholen uitgedrukt als percentage van de normjaartaak. Voor het voorbereiden van lessen, correctie en andere lesgebonden activiteiten hanteren scholen meestal een percentage van de lestijd of een vastgesteld aantal klokuren.

Bijna de helft van de directies zegt dat er in het taakbeleid een buffer voor onvoorziene uren wordt opgenomen. Het gaat om vier procent van het aantal klokuren op jaarbasis. Soms houden managers bij het toekennen van de lestaken al rekening met de uitvoering van extra lessen als gevolg van vervanging of invallen. Zo creëren zij binnen het taakbeleid de ruimte om flexibel in te springen op omstandigheden.

In het primair onderwijs en de bve-sector is een opmerkelijk verschil te constateren in de visie op de wijze waarop aan taken tijd wordt toegekend. Van de groep directieleden zegt bijna driekwart dat dit (onder andere) is gebeurd op basis van de feitelijke tijdsbesteding en ervaren zwaarte, terwijl onder de leraren nog geen eenderde deze mening is toegedaan.

Meestal vindt zowel in het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs jaarlijks een evaluatie plaats van de normering. In de bve-sector is dat lang niet altijd het geval: meer dan eenderde van de leraren in de bve-sector zegt dat de normering nooit wordt geëvalueerd.

Het takenpakket in relatie tot de beschikbare formatie

Op scholen met een taakbeleid wordt druk gediscussieerd over het inventariseren en in omvang uitdrukken van taken. De uitkomst van de discussie wordt breed gedragen: het takenpakket is te groot. Ruim de helft van de leraren en zelfs driekwart van de directieleden trekt deze conclusie. Als oorzaken van het te grote takenpakket wijzen de leraren ontwikkelingen in de maatschappij en onderwijsvernieuwingen aan.

Bijstellen

Bij een meerderheid van de scholen leidt de discrepantie tussen wenselijke taken en de beschikbare formatie tot veranderingen. Volgens de leraren is de meest gehanteerde oplossing gelegen in het uitvoeren van taken op basis van vrijwilligheid. Andere oplossingen zijn volgens leraren: het efficiënter uitvoeren van taken of het toekennen van minder tijd voor taken (de zogenoemde 'kaasschaafmethode'). Directies noemen vooral maatregelen als het effectiever en efficiënter werken en het schrappen van als minder belangrijk beschouwde taken. Door de directies in het voortgezet onderwijs wordt ook de mogelijkheid genoemd om ander personeel een

deel van het takenpakket over te laten nemen. Het schrappen van taken en het delegeren van verantwoordelijkheden wordt zowel door de leraren als de managers nauwelijks genoemd. Opvallend is dat managers en leraren de genomen maatregelen verschillend interpreteren. Managers zeggen bijvoorbeeld dat taken efficiënter worden uitgevoerd, terwijl leraren zeggen dat er aan de taken minder uren worden toegekend.

In het primair onderwijs hebben de leraren volgens bijna driekwart van de directieleden een actieve inbreng in het bedenken van oplossingen (gehad). Bij ruim de helft van de scholen voor primair onderwijs hebben leraren ook medebeslissingsrecht (gehad). In het voortgezet onderwijs en de bve-sector hebben de leraren op vrijwel alle scholen een inbreng gehad in de besproken veranderingen.

2.3 Taakverdelingsbeleid

Taakverdelingsbeleid houdt in dat het takenpakket van de school evenwichtig verdeeld wordt over de functies en personeelsleden.

Voor een evenwichtige taakverdeling is het belangrijk dat:

- er zicht is op de tijd die elk individueel personeelslid op basis van zijn aanstellingsomvang beschikbaar heeft;
- het takenpakket van elk individueel personeelslid kan worden uitgevoerd binnen die beschikbare tijd;
- er bij de verdeling van taken rekening wordt gehouden met de wensen en capaciteiten van elk personeelslid (de juiste persoon op de juiste plaats);
- de taakverdeling op tijd, bij voorkeur voor de zomervakantie bekend is, zodat er nog tijd is voor reacties en eventuele aanpassingen.

Criteria bij taakverdeling

Het belangrijkste criterium waarmee directies rekening houden bij de verdeling van niet-lesgebonden taken is de voorkeur van de leraren zelf. Meestal kunnen leraren op een lijst aangeven welke taken ze het liefst vervullen. Ook tijdens functioneringsgesprekken kunnen leraren aangeven waar hun voorkeur naar uitgaat. Een ruime meerderheid van de leraren zegt van deze mogelijkheid gebruik te maken. Naast de voorkeur speelt ook de deskundigheid van de leraren en de continuïteit van de werkzaamheden een belangrijke rol bij het toewijzen van de niet-lesgebonden taken. Ook de individuele belastbaarheid van de leraar is volgens de directieleden een belangrijk criterium bij de verdeling van de taken. Dit is in strijd met wat de leraren hierover zeggen: zij vinden dat er niet genoeg rekening wordt gehouden met hun individuele belastbaarheid.

Weging bij taakverdeling

Directieleden wegen de zwaarte van het lesgeven mee door rekening te houden met de betrekkingssomvang van de leraren en het feit dat sommige leraren voor het eerst lesgeven aan een groep. Ook zijn er directieleden die rekening houden met de leeftijd van leraren. In het primair onderwijs geven oudere leraren minder les en worden beginnende leraren voornamelijk ontzien door hen minder lestaken te geven en rekening te houden met hun voorkeuren voor bepaalde groepen en niet-lesgebonden taken. De leraren in het primair onderwijs kennen een ander gewicht toe aan de factoren die de zwaarte van de taak bepalen dan de directies. Leraren vinden dat bij het verdelen van de taken vooral rekening zou moeten worden gehouden met het aantal zorgkinderen in de groep en in iets mindere mate met beginnende leraren.

In het voortgezet onderwijs wordt volgens de directies bij het vaststellen van de zwaarte van het werk voornamelijk rekening gehouden met beginnende leraren en de fysieke aspecten van het werk. Leraren hebben ongeveer dezelfde mening: namelijk dat er veel aandacht moet zijn voor beginnende leraren en collega's die voor het eerst lesgeven in een nieuw vak.

Ook in de bve-sector wordt met startende en oudere leraren rekening gehouden. Het management geeft aan dat startende leraren een mentor krijgen en dat oudere leraren minder lesgevendende taken uitvoeren. Andere factoren die de zwaarte van het werk bepalen, zijn volgens de directies: 1. het lesgeven aan samengestelde groepen, 2. het volgen van een opleiding en 3. de reistijd als gevolg van het werken op meerdere locaties. De leraren in de bve-sector geven precies dezelfde punten aan.

Er zijn scholen waar bewust geen rekening wordt gehouden met wegingscriteria. De directies van deze scholen vinden dat het ontzien van bepaalde groepen automatisch een taakverzwaring voor anderen met zich meebrengt. Ook is het volgens bepaalde scholen in het voortgezet onderwijs en de bve-sector budgettair onmogelijk om met wegingscriteria te werken.

Fricities bij de taakverdeling

De verdeling van de taken is voor de meeste scholen niet eenvoudig. Soms komen er fricties voor. Op bijna elke school lopen overijverige leraren rond, maar ook leraren die er 'de kantjes van af lopen'. Voor de school is het van belang beide groepen leraren te corrigeren. De overijverige leraren worden meestal door de andere leraren en de directies gemaand het wat rustiger aan te doen. De leraren die er 'de kantjes van af lopen' worden volgens de directies vooral door directieleden aangespoord wat meer dadendrang te vertonen. Leraren zien dat anders. Slechts een kleine groep vindt dat de directie 'actief optreedt tegen collega's die er de kantjes vanaf lopen'.

Ook over de vraag of signalen van werkdruk goed worden opgepakt, verschillen directies en leraren van mening. Een ruime meerderheid van de directies zegt de signalen van overbelasting en werkdruk goed op te pakken, terwijl nog niet de helft

van de leraren in het primair onderwijs en minder dan een kwart van de leraren in het voortgezet onderwijs en de bve-sector dit zo ervaart.

In het primair onderwijs speelt het probleem van leraren met een deeltijdaanstelling. Voor hen is het lastig om vergaderingen bij te wonen als deze in hun vrije (deel)tijd worden gehouden. Scholen proberen hun vergaderingen zo te plannen dat deeltijders er zo veel mogelijk bij kunnen zijn. Het komt ook voor dat twee deeltijders als één fulltime kracht worden gezien en dat ze elkaar onderling over de vergaderingen moeten informeren.

Tijdstip en wijze van bekendmaking taakverdeling

De meeste scholen zetten het overzicht van de verdeling van de niet-lesgebonden taken op papier en verspreiden dat ter kennisgeving. In het primair onderwijs ligt het tijdstip waarop de verdeling van taken bekend wordt gemaakt veelal in september, maar soms ook in augustus of juni. Ruim driekwart van de leraren is tevreden over het tijdstip van bekendmaking. Leraren die niet tevreden zijn, blijken een voorkeur te hebben voor mei en juni.

In het voortgezet onderwijs wordt de verdeling van de niet-lesgebonden taken doorgaans bekend gemaakt in mei, juni of juli. De meeste leraren zijn daarover tevreden. Degenen die niet tevreden zijn, willen al in april worden geïnformeerd.

In de bve-sector worden de leraren volgens de helft van het management in juni of juli op de hoogte gesteld van de verdeling van de niet-lesgebonden taken. Eenderde van het management slaagt hier niet in. Op die scholen wordt het personeel pas na de zomervakantie op de hoogte gebracht. Overigens is bijna tweederde van de leraren tevreden over het tijdstip van informatie.

2.4 Taakbelastingsbeleid

Taakbelastingsbeleid is gericht op het creëren van een zo optimaal mogelijke werkomgeving voor de personeelsleden, zodat de toebedeelde taken goed uitgevoerd kunnen worden. In dit kader kunnen veel verschillende maatregelen genomen worden.

Voorbeelden van maatregelen in het kader van taakbelastingsbeleid:

- een open cultuur creëren (toegankelijkheid directie, opbouwende feedback, collegiale consultatie, goede communicatie, etc.);
- voorkomen dat leraren overbelast raken door een te zwaar takenpakket;
- beginnende leraren begeleiden of een beperkte lestaak geven
- beleid richten op oudere leraren (taak- en functiedifferentiatie, aangepaste taaklast);
- nascholing geven en collegiale consultatie invoeren (om leraren zodanig toe te rusten dat zij goed in staat zijn hun takenpakket uit te voeren);
- leraren adequate ondersteuning bieden bij de oplossing van werkgerelateerde problemen.

Ten aanzien van het taakbelastingsbeleid worden de volgende maatregelen ter vermindering van de werklast het meest genoemd:

1. voorkomen dat meerdere zware taken aan één leraar worden toebedeeld;
2. leraren met specialistische taken vrijroosteren van lesgevende taken;
3. een vaste begeleider toekennen aan nieuwe leraren, en
4. vormen van overleg stimuleren zoals intervisie en collegiale consultatie.

Deze maatregelen worden door een meerderheid van de directies toegepast. Directeuren vinden dat deze maatregelen het meeste effect sorteren. Leraren zijn het daarmee eens, maar schatten het effect van deze maatregelen op de werkdruk lager in dan directies.

Welke mogelijkheden staan leraren volgens de directies ter beschikking als er problemen zijn in het kader van de werkbelasting? Hier verwijzen de directies het meest naar zichzelf. Bijna alle directies zeggen dat 'de deur altijd open staat'. Een tweede mogelijkheid die vaak wordt genoemd is het functioneringsgesprek. Ook de leraren vinden deze maatregelen belangrijk, maar zij zien veel meer mogelijkheden in informele gesprekken met collega's.

Over de mate waarin directies in staat zijn de werkdruk van leraren te verminderen, wordt door directies en leraren anders geoordeeld. Directies zeggen dat ze aan te zwaar belaste leraren actief hulp bieden door hen individueel te ondersteunen, hen te verwijzen naar collega's die kunnen helpen bij het oplossen van het probleem, of door een deel van hun taken over te dragen aan anderen. Leraren vinden veel vaker dan directies dat ze hun problemen zelfstandig of in overleg met collega's moeten oplossen.

Sociale steun is ook een belangrijk element als het gaat om de mate waarin mensen zich belast voelen op het werk. Ruim de helft van de directieleden voelt zich het meest gesteund door het personeel en de collega-directieleden. Het bevoegd gezag betekent op dit punt veel minder voor de directie. Slechts eenderde voelt zich door hen gesteund. Voor tweederde van de leraren in alle sectoren geldt dat zij zich

gesteund voelen door hun collega's. In het primair onderwijs voelt ruim de helft van de leraren zich gesteund door de directie. In het voortgezet onderwijs en de bve-sector hebben leraren veel minder het gevoel dat ze door hun directie gesteund worden. Daar voelt slechts eenderde zich gesteund door de direct leidinggevende, terwijl een nog kleiner deel zich door de algemene directie gesteund voelt.

2.5 Belastbaarheidsbeleid

In het belastbaarheidsbeleid wordt rekening gehouden met de belastbaarheid van het individuele personeelslid. In praktijk komt dit neer op het nemen van maatregelen ter preventie van ziekteverzuim.

Voorbeelden van maatregelen in het kader van belastbaarheidsbeleid zijn:

- een tijdelijk aangepast takenpakket, bijvoorbeeld minder uren of bepaalde 'moeilijke' taken tijdelijk schrappen;
- feedback en communicatie over de uitvoering van de taken en verbeter suggesties;
- scholing, collegiale consultatie, inter- en supervisie, goede gesprekken;
- reïntegratiebeleid voor (langdurig) zieke werknemers.

Er zijn verschillende maatregelen mogelijk ter preventie van het ziekteverzuim. De maatregel die volgens directies het meest getroffen wordt is het toegankelijk maken van de directie voor vragen en verzoeken. Deze opvatting wordt gedeeld door de leraren. Andere toegepaste maatregelen die directies noemen, zijn:

1. het actief op de hoogte blijven van het wel en wee van medewerkers;
2. het maken van reïntegratiebeleid, dat wil zeggen het begeleiden van leraren die na ziekte opnieuw voor de klas staan;
3. het actief zorgen voor een goede werksfeer door informeel contact;
4. het uitspreken van waardering voor medewerkers.

In alle sectoren worden deze maatregelen ook door de leraren genoemd. Echter, de leraren zijn van mening dat deze maatregelen veel minder worden uitgevoerd dan hun directies.

3 Effecten van taakbeleid

Aan het begin van deze publicatie werd duidelijk dat taakbeleid op grote schaal is of wordt ingevoerd. De meeste scholen zijn er mee bezig. Het accent ligt daarbij vooral op het taakomvangsbeleid en het taakverdelingsbeleid. Minder aandacht is er voor taakbelastingsbeleid (inclusief het inzetten van instrumenten voor personeelsbeleid) en belastbaarheidsbeleid. Taakbeleid heeft ook effect. Zowel leraren als directies vinden dat het inzicht in de verdeling van taken is toegenomen en dat er een eerlijker verdeling van taken is gerealiseerd. In het primair onderwijs wordt meer tegemoet gekomen aan de individuele wensen en capaciteiten van leraren. Ook vindt een deel van de leraren (een kwart in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs en een vijfde in de bve-sector) dat de werkdruk is afgenomen onder invloed van taakbeleid. Toch zijn de geluiden lang niet altijd positief. Een opmerkelijke constatering is dat een belangrijk doel van taakbeleid, namelijk de vermindering van de werkdruk, volgens een behoorlijk aantal leraren (een kwart in het primair onderwijs en circa de helft in voortgezet onderwijs en bve) niet is bereikt. Deze groep ervaart zelfs een toename van werkdruk als gevolg van taakbeleid. Een andere uitkomst is dat leraren in het voortgezet onderwijs en in de bve-sector een onvoldoende geven aan de uitvoering van het taakbelastingsbeleid. Waardoor wordt deze onvrede veroorzaakt? In de volgende subparagrafen worden hiervoor verschillende verklaringen gegeven.

3.1 Effecten van taakbeleid en aan de wijze van uitvoering

De wijze waarop taakbeleid wordt uitgevoerd, is een belangrijk verklarende factor voor de effecten die optreden.

Op de meeste scholen blijkt na inventarisatie en normering van het takenpakket dat het takenpakket te groot is. Het meest genoemde knelpunt bij de uitvoering van taakbeleid is dan ook het tekort aan formatie. Dit knelpunt speelt in alle drie de sectoren. Binnen het voortgezet onderwijs wordt het door een ruime meerderheid van de directies genoemd, in het primair onderwijs door de helft van de directies en in de bve-sector geldt dit knelpunt voor eenderde van de instellingen.

Op de vraag welke maatregelen de scholen nemen om dit probleem op te lossen, wordt door leraren en directies verschillend geantwoord. Leraren noemen het uitvoeren van taken op basis van vrijwilligheid, het toekennen van minder tijd aan taken en het vergroten van klassen. Als dit inderdaad de genomen maatregelen zijn, verklaart dit waarom de werkdruk nog steeds als hoog (en zelfs als hoger) wordt ervaren. Geen van deze maatregelen zal immers leiden tot reductie van het takenpakket. Directies noemen zowel het effectiever en efficiënter uitvoeren van taken als maatregelen om het tekort aan formatie te compenseren. Maatregelen die werkelijk kunnen leiden tot omvangreductie, zoals het schrappen van taken en het delegeren van verantwoordelijkheden, worden noch door veel leraren, noch door veel directies genoemd. Overigens zegt een meerderheid van de directies wel dat zij waar mogelijk taken van leraren laten uitvoeren door ander personeel en gebruik maken van de mogelijkheid om gesubsidieerd personeel aan te trekken. Deze maatregelen worden echter slechts door een minderheid van de leraren als toepaste oplossing genoemd.

3.2 Effecten van taakbeleid en aan onvoldoende inbedding taakbeleid en personeelsbeleid

Scholen nemen zeker een aantal maatregelen gericht op de verbetering van de werkomgeving. Overigens hebben veel van de genoemde maatregelen een kwantitatief karakter. Ze zijn gericht op de reductie van de individuele taakomvang. Zo probeert men bijvoorbeeld te voorkomen dat meerdere zware taken aan één leraar worden toebedeeld, dat leraren met specialistische taken vrijgeroosterd worden van lesgevende taken en dat een maximum wordt gesteld aan het aantal stagiaires binnen de school. Deze maatregelen hebben vooral effect op de omvang van het individuele takenpakket (reductie van de kwantitatieve werkdruk).

Kwalitatieve maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die de regelmogelijkheden van leraren vergroten en zo een bijdrage leveren aan de vermindering van de kwalitatieve werkdruk, worden veel minder getroffen. De meest genoemde maatregelen zijn het toewijzen van een vaste begeleider aan beginnende leraren en het stimuleren van vormen van overleg zoals intervisie en collegiale consultatie. Ook functioneringsgesprekken worden regelmatig gehouden. Overigens meestal met een frequentie van één maal per twee jaar, hetgeen onvoldoende is om goed de vinger aan de pols te houden. De meeste scholen passen het instrument van waardering en beloning toe, waarbij het vooral gaat om het uitspreken van waardering. Daarnaast voeren directies een 'open deur'-politiek: zij willen toegankelijk zijn. Dit lukt ook volgens de leraren. Ook willen de directies leraren ondersteunen bij de oplossing van problemen, maar slechts een beperkt deel van de leraren in het voortgezet onderwijs en in de bve-sector merkt hier iets van. Bij alle genoemde maatregelen valt op dat directies veel positiever oordelen dan de leraren. Leraren hebben over het algemeen het gevoel dat zij te weinig steun van de directie krijgen

en dat zij hun problemen zo veel mogelijk zelf of met behulp van collega's moeten oplossen.

Een aantal belangrijke kwalitatieve maatregelen wordt nauwelijks genoemd, namelijk scholing, mobiliteit en taak- en functiedifferentiatie.

Gezien de in het onderzoek geconstateerde samenhang tussen de beoordeling van het taakbeleid en de ontwikkeling van het personeelsbeleid, is ook dit een belangrijke verklaring voor het feit dat het taakbeleid er niet in slaagt de werkdruk te verminderen. Naarmate taakbeleid en personeelsbeleid meer samenhang vertonen, blijken leraren en directies positiever over het taakbeleid te oordelen. Dit is niet verwonderlijk, want het inzetten van personeelsbeleidsinstrumenten is een belangrijk onderdeel van het taakbelastingsbeleid. De inzet hiervan kan een belangrijke bijdrage leveren aan de reductie van de kwantitatieve werkdruk. Helaas hebben we moeten constateren dat aan deze belangrijke voorwaarde op de meeste scholen nog niet is voldaan. Slechts op een klein deel van de scholen is er sprake van integraal personeelsbeleid: een personeelsbeleid waarbij de verschillende personeelsbeleidsinstrumenten in onderlinge samenhang worden ingezet. Op de andere scholen worden wel instrumenten voor personeelsbeleid gehanteerd, maar gebeurt dit ad hoc of niet in samenhang. Bovendien is de aandacht voor bepaalde belangrijke instrumenten nog onderbelicht. Afhankelijk van de onderwijssector betreft het hier de volgende instrumenten: scholing, mobiliteit, taak- en functiedifferentiatie.

Geconcludeerd kan worden dat directies zeker aandacht hebben voor het werkklimaat en de instrumenten die hierbij ingezet kunnen worden, maar dat er op dit punt nog veel te verbeteren valt.

3.3 Effecten taakbeleid en onvoldoende uitvoering van het invoeringsproces

De wijze waarop het taakbeleid op een school wordt ingevoerd, heeft invloed op het oordeel van directie en leraren over het taakbeleid. Uit het onderzoek komt duidelijk het belang van een zorgvuldige invoering naar voren. In het primair onderwijs wordt het taakbeleid op scholen waar een proefjaar met een gedegen evaluatie is ingelast, positiever beoordeeld dan op scholen waar een dergelijk proefjaar niet heeft plaatsgevonden. Ook in het voortgezet onderwijs is er een verband aan te wijzen tussen het invoeringsproces en de beoordeling van het taakbeleid. Naarmate er bij de in- en uitvoering meer stappen zijn gezet ('oriëntatie door het team', 'uitwerken taakbeleid', 'evalueren proefperiode' en 'definitief invoeren van het taakbeleid'), met andere woorden: naarmate het hele proces zorgvuldiger is, wordt het taakbeleid door de leraren positiever beoordeeld. Deze bevindingen worden ondersteund door het feit dat het rapportcijfer voor taakbeleid lager uitvalt als zich knelpunten tijdens het invoeringsproces van taakbeleid hebben voorgedaan. Overigens hebben we al

geconstateerd dat de meeste scholen de cruciale stappen in het invoeringsproces ook nemen.

3.4 Effecten van taakbeleid en organisatiefactoren

Het oordeel van directies en leraren over het taakbeleid hangt ook samen met de uitvoering van het taakbeleid. Dit oordeel valt positiever uit als de organisatiestructuur wordt gekenmerkt door de volgende factoren.

Organisatiefactoren met een positief effect op het taakbeleid:

- een open sfeer;
- een eerlijke en duidelijke taakverdeling;
- voldoende inbreng van de leraren bij de totstandkoming van het taakbeleid;
- geen afstand tussen directie en leraren en geen gebrek aan waardering en overleg;
- geen knelpunten op het terrein van de sanctionering en de beloning van de prestaties van medewerkers.

Aan deze organisatiecriteria wordt in verschillende mate voldaan. Het eerlijker verdelen van de taken wordt zowel door leraren als directies als belangrijkste winstpunt van het taakbeleid gezien. Aan dit criterium is dus in veel gevallen voldaan, hoewel het toch nog steeds voorkomt dat bepaalde leraren "er de kantjes van aflopen". Ook aan het criterium dat leraren inbreng moeten hebben in de totstandkoming van het taakbeleid wordt voldaan. Het is niet altijd zo dat alle leraren hierbij betrokken worden. Vaak betreft het alleen de leraren die zitting hebben gehad in de werkgroep taakbeleid. Aan het criterium dat er geen afstand wordt gevoeld tussen directie en leraren wordt niet altijd voldaan. Directies voeren wel een 'open deuren'-politiek en willen toegankelijk zijn. De leraren ondervinden dit ook, maar ervaren niet altijd steun van de directie. Met name in het voortgezet onderwijs en in de bve-sector is de groep leraren die steun ondervindt van de directie niet erg groot. Ten aanzien van de andere criteria (open sfeer, waardering en beloning) zijn geen grote knelpunten genoemd.

3.5 Activiteiten ter verhoging van de effecten van taakbeleid

Om de effecten van taakbeleid te verhogen kunnen scholen gerichte activiteiten ondernemen. We noemen de belangrijkste activiteiten. Het gaat dan om de volgende activiteiten die nu nog onvoldoende worden uitgevoerd.

- De systematische en liefst integrale inzet van instrumenten voor personeelsbeleid. Hierbij moet enerzijds meer aandacht komen scholing, mobiliteit en waardering en beloning, en moet anderzijds de frequentie van functioneringsgesprekken worden opgevoerd.
- Het creëren van een open cultuur, met een directie die niet alleen toegankelijk is, maar ook steun biedt bij problemen. Een integraal personeelsbeleid kan hierin een belangrijke rol in spelen.
- Het nemen van maatregelen gericht op de reductie van de omvang van het takenpakket. In dit kader is het ook van belang na te gaan of de oorzaken van de omvang van het takenpakket een extern karakter hebben (toenemende eisen vanuit de samenleving) of een intern karakter (onvoldoende prioriteiten kunnen en durven stellen, bijvoorbeeld vanuit angst voor de concurrentiepositie).
- Het nemen van meer kwalitatieve maatregelen gericht op de verbetering van de werkomgeving. Ook hier speelt een systematisch en integraal personeelsbeleid een belangrijke rol.

Algemene conclusie is dat een verdere ontwikkeling van het taakbeleid nodig is om positievere effecten voor de werkbelasting en taakuitvoering van leraren op te leveren. De aandacht moet verschuiven van het kwantitatieve taakomvangs- en taakverdelingsbeleid naar het kwalitatieve taakbelastings- en belastbaarheidsbeleid. Dit betekent dat het taakbeleid moet worden ingebed in een integraal personeelsbeleid.