



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Nota

Werken in het onderwijs 2010

Voorwoord

Voor u ligt de achtste editie van de nota Werken in het Onderwijs. Deze nota is een belangrijke informatiebron voor iedereen die betrokken is bij de arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel.

In 2008 heb ik, samen met vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, het convenant Leerkracht van Nederland ondertekend. Ik heb aan de Tweede Kamer toegezegd om twee maal per jaar te rapporteren over de voortgang van de afspraken uit dit convenant. In september via de nota Werken in het Onderwijs en in het voorjaar via een voortgangsbrief.

Het eerste hoofdstuk van deze nota Werken in het Onderwijs 2010 is de rapportage over de voortgang van het convenant Leerkracht van Nederland. In het tweede deel, de hoofdstukken 2 t/m 6, wordt net zoals in voorgaande jaren een samenhangend en integraal beeld gegeven van de meest recente ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt.

Daarbij wordt aandacht besteed aan ontwikkelingen op het gebied van de werkgelegenheid en de kansen die de economische recessie biedt voor de onderwijsarbeidsmarkt. Daarnaast wordt uitgebreid ingegaan op de professionalisering van het personeelsbeleid, de lerarenopleidingen en de laatste ontwikkelingen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



dr. Ronald H.A. Plasterk

Inhoudsopgave

Samenvatting	5	H6 Arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid	85
H1 Voortgangsrapportage LeerKracht van Nederland	11	6.1 Cao-ontwikkelingen	87
1.1 Beloningsmaatregelen	13	6.1.1 Contractloonontwikkeling	87
1.2 Een sterker beroep	18	6.1.2 Stand van zaken cao onderwijssectoren 2009	87
1.3 Een professionelere school	21	6.1.3 Gevolgen aanvullend beleidsakkoord: loonruimte	88
H2 De ontwikkeling van de onderwijsarbeidsmarkt	25	6.1.4 Uitwerking criteria functiemix in cao	89
2.1 Economische recessie en de onderwijsarbeidsmarkt	27	6.2 Pensioenen	90
2.2 Kenmerken onderwijsarbeidsmarkt	29	6.3 Topinkomens	91
2.3 Regionale kenmerken	34	6.4 Decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming po	92
H3 De kwaliteit van de leraar	37	6.5 Medezeggenschap	93
3.1 Opleidingsniveau van onderwijspersoneel	39	6.6 Sociale zekerheid	95
3.2 Bevoegdheid van onderwijspersoneel	43	6.6.1 Arbeidsongeschiktheid	95
3.2.1 Primair onderwijs	43	6.6.2 Werkloosheid	97
3.2.2 Voortgezet onderwijs	45	6.7 Arbeidsomstandigheden, verzuim en re-integratie	99
3.2.3 Middelbaar beroepsonderwijs	47	6.8 Btw-vrijstelling bij detachering	101
3.3 Professionalisering	48	Bijlagen	103
3.3.1 Scholingsbeleid	48	B1 Voortgangsrapportage Leerkracht van Nederland	104
3.3.2 Lerarenbeurs	49	B2 De ontwikkeling van de onderwijsarbeidsmarkt	106
3.3.3 Lerarenregister	51	B3 De kwaliteit van de leraar	110
H4 De school als professionele arbeidsorganisatie	53	B5 Lerarenopleidingen en arbeidsmarktpositie van jonge leraren	114
4.1 Arbeidstevredenheid	55	B6 Arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid	116
4.2 Promotiebeleid voor leraren	58	Literatuurlijst	121
4.3 Toekenning van promoties	63	Trefwoordenlijst	123
4.4 Versterking van de positie van de leraar als professional	67		
4.5 Schoolleiderschap	68		
H5 Lerarenopleiding en arbeidsmarktpositie van jonge leraren	71		
5.1 Instroom lerarenopleiding	73		
5.2 Rendement lerarenopleiding	77		
5.3 Nieuwe wegen naar het leraarschap	78		
5.4 Arbeidsmarktsituatie van jonge leraren	81		

Samenvatting

Actieplan LeerKracht van Nederland: ruimte voor de leraar

Met het Actieplan LeerKracht van Nederland wil het kabinet de positie van leraren in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo) en het middelbaar en hoger beroeps-onderwijs (mbo en hbo) versterken. Samen met werkgevers- en werknemersorganisaties heeft de overheid dit actieplan nader uitgewerkt in convenanten, waarna de sociale partners de afspraken hieruit hebben vastgelegd in de sectorale cao's. Het actieplan en de convenanten omvatten maatregelen voor een betere beloning, meer scholingsmogelijkheden en meer zeggenschap voor leraren. De extra investeringen die hiervoor nodig zijn, nemen jaarlijks toe. In 2009, het eerste jaar van het actieplan, bedragen deze zo'n € 400 miljoen. De beloningsmaatregelen zijn bijvoorbeeld het inkorten van de carrièrelijn alsmede de toeslag voor leraren aan het einde van hun schaal (po, vo en mbo), het versterken van de functiemix (po, vo en hbo), betere beloning (via functiemix) in de Randstadregio's (vo en mbo) en een betere beloning voor schoolleiders in het primair onderwijs.

Functiemix en personeelsbeleid: scholen zijn aan zet

Ervoor zorgen dat meer leraren promotie kunnen maken naar een hogere salarisschaal, dat is het doel van het versterken van de functiemix. Hierdoor verbeteren de loopbaanmogelijkheden van leraren en wordt het beroep aantrekkelijker voor zowel de huidige leraren als potentiële toetreders. Scholen moeten deze versterking van de functiemix nu gaan uitwerken in hun personeelsbeleid, en de functiemixmiddelen gaan inzetten. Daarmee kunnen ze de onderwijskwaliteit verbeteren. In po, vo en hbo verloopt de uitwerking volgens plan. In het mbo heeft intensief overleg ertoe geleid dat naar verwachting op korte termijn de uitwerking ook volgens plan zal gaan verlopen.

Op een groot deel van de scholen worden al goede gesprekken gevoerd tussen het bestuur of management en de medezeggenschapsraad over promotiecriteria en personeelsbeleid. Goede communicatie hierover is de sleutel tot een gedragen schoolbeleid. In het personeelsbeleid zijn de functionerings- en beoordelingsgesprekken een belangrijke factor om de mogelijkheden van de functiemix optimaal te kunnen benutten.

Besteding van de beloningsmiddelen

Met de middelen die beschikbaar zijn gesteld om de carrièrelijn (het aantal periodieken per schaal) van docenten in te korten, kunnen docenten sneller in salaris stijgen.

Zoals verwacht en gebleken (voor po en vo) zijn deze middelen voor 2009 inmiddels volledig besteed. Daarnaast zijn in augustus 2009 de toeslagen betaald aan leraren die de hoogste periodiek van hun schaal hebben bereikt. Ook hiervan wordt verwacht dat scholen deze middelen volledig hebben besteed.

Met betrekking tot de versterking van de functiemix meet het ministerie elk halfjaar (peiling in maart en in oktober) hoe scholen de middelen besteden en wat de effecten hiervan zijn. In het voortgezet onderwijs in de Randstad zijn de eerste middelen voor versterking van de functiemix beschikbaar gekomen in maart 2009, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009. Op het meetmoment van maart 2009 was er logischerwijs nog geen bestedingseffect van deze middelen te zien. De eerste functiemixresultaten moeten zichtbaar zijn in de meting van oktober 2009. Hierover wordt in het voorjaar van 2010 gerapporteerd.

Kansen voor het onderwijs

De economische teruggang zet de werkgelegenheid in de marktsector onder druk. In de sectoren overheid, onderwijs en zorg heeft deze neergaande conjunctuur echter geen directe invloed op de werkgelegenheid. Hierdoor wordt werken in de collectieve sector aantrekkelijker. Het afgelopen jaar is het arbeidsaanbod voor de vervulling van onderwijsvacatures verruimd. Scholen hebben weer iets om te kiezen. Dat is goed voor de kwaliteit van het onderwijs. Het is zaak om deze nieuwe leraren ook voor langere tijd aan het onderwijs te binden, zodat zij het onderwijs niet de rug toekeren zodra de economie weer aantrekt.

Door de ruimere keuze krijgen scholen nu ook de kans om meer evenwicht te brengen in hun personeelsbestand, in het bijzonder naar leeftijd. Veel scholen, met name in het primair onderwijs, kampen met een 'dal' in de leeftijdsopbouw van hun docenten; er zijn weinig leraren in de leeftijd van plusminus 35 tot 45 jaar. Dit is zorgelijk: binnen scholen vormt juist deze leeftijdscategorie de verbindende schakel tussen enerzijds minder ervaren jongeren met vernieuwingsdrang en anderzijds ervaren oudere collega's. Gemotiveerde zij-instromers en herintreders kunnen ook daarom voor scholen een welkome aanvulling in de opbouw van het team zijn.

Vergrijzing blijft zorgpunt

Op korte termijn biedt de recessie mogelijk enige verlichting voor het lerarentekort, maar voor de iets langere termijn blijven de zorgen om het lerarentekort in kwantitatieve en kwalitatieve zin onverminderd van kracht.

De vergrijzingproblematiek in het onderwijs en daarmee de hoge vervangingsvraag naar bevoegde en bekwame docenten zal nog vele jaren duren. Op de totale arbeidsmarkt is gemiddeld een kwart (25 procent) van de werknemers vijftig jaar of ouder, maar voor de onderwijssectoren ligt dat aandeel op bijna de helft; in po, vo, mbo en hbo is respectievelijk 36, 43, 56 en 46 procent van de docenten ouder dan vijftig jaar.

Het *Actieplan LeerKracht van Nederland* biedt een antwoord op deze structureel hoge vervangingsvraag naar leraren en de druk op de kwaliteit van het onderwijs die daarmee gepaard gaat. Door leraren meer scholingsmogelijkheden en een verbeterd salaris- en loopbaanperspectief te bieden worden de voorwaarden geschapen om hen voor de sector te behouden en nieuwe mensen te interesseren voor dit boeiende en uitdagende beroep.

Meer oudere leraren blijven werken

De gemiddelde uittredeleeftijd van leraren is in de afgelopen jaren toegenomen. Voor alle onderwijssectoren is deze trend heel goed zichtbaar in de enorme daling van het aantal leraren dat op 61-jarige leeftijd vertrekt. In het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld stopte in 2000 83 procent van de 61-jarige leraren. In 2007 stopte nog maar 18 procent van degenen die 61 waren: het overgrote deel van hen bleef nog wat langer werken. Dit langer doorwerken van ouderen hangt samen met de omvorming van de (collectieve) VUT-regeling naar de (meer individuele) FPU-regeling.

Kwaliteit in het voortgezet onderwijs blijft aandachtspunt

Onbevoegd lesgeven is een zorgpunt in het voortgezet onderwijs. In principe moeten alle lessen worden gegeven door een docent die bevoegd is voor dat vak, maar er zijn wel bepaalde uitzonderingen op deze hoofdregel toegestaan.

76 procent van alle lessen wordt gegeven door een leraar die bevoegd is voor dat vak. Nog eens 7 procent wordt gegeven door een benoembare leraar (een leraar in opleiding of een zij-instromer). De overige 17 procent van de lessen wordt gegeven door iemand die daartoe niet bevoegd is óf door iemand die voor een ander vak bevoegd is, maar aan wie het tijdelijk is toegestaan om les te geven in dat vak (op grond van artikel 33.3 van de WVO). Sinds de inwerkingtreding van de wet BIO (2006) hoeven scholen die gebruikmaken van laatstgenoemde optie, daarvoor geen ontheffing meer te vragen aan de Onderwijsinspectie. Daardoor is er in de huidige statistiek geen onderscheid meer te maken tussen enerzijds leraren die buiten de kaders van de wet onbevoegd zijn aangesteld en anderzijds personen die tijdelijk lesgeven onder de voorwaarden van artikel 33.3 van de WVO.

Bevoegd en onbevoegd in het middelbaar beroepsonderwijs

De bevoegdheidseisen voor het middelbaar beroepsonderwijs zijn op hoofdlijnen gelijk aan die in het voortgezet onderwijs. Alle lessen moeten worden gegeven door een bevoegde of benoembare docent. Deze moet een getuigschrift bezitten van een lerarenopleiding voortgezet onderwijs van een hogeschool of een universitaire lerarenopleiding, of beschikken over een geschiktheidsverklaring van het bevoegd gezag en een pedagogisch-didactische aantekening. Wat wel afwijkt, is dat een leraar in het middelbaar beroepsonderwijs breed inzetbaar is voor alle vakken; in het voortgezet onderwijs kan dat niet. Het bevoegd gezag van de mbo-instelling kan een leraar die voldoet aan de bekwaamheidseisen, breder inzetten voor die vakken waarin het hem of haar voldoende bekwaam acht.

Lessen in het middelbaar beroepsonderwijs worden uiteraard vooral door docenten gegeven, maar onderwijsondersteuners nemen ook een vrij groot deel (10 procent) van de lessen voor hun rekening. Er is nu bevoegdheidsinformatie over lesgevers in het mbo beschikbaar gekomen. Twee derde van de lesgevers in het mbo heeft een hbo- of wo-opleiding met onderwijsbevoegdheid en een op de vijf is in het bezit van een pedagogisch-didactische aantekening. Daarnaast is er nog een kleine groep (6 procent) lesgevers met een pabo-diploma. Van het personeel dat lesgeeft in het middelbaar beroepsonderwijs, heeft 8 procent geen enkele onderwijsbevoegdheid (en ook geen pedagogisch-didactische aantekening).

Arbeidstevredenheid varieert naar sector

De arbeidstevredenheid van onderwijspersoneel is het hoogst in het primair onderwijs en het laagst in het middelbaar beroepsonderwijs. Onderwijspersoneel is bijzonder tevreden over de werkinhoud en over de relatie met collega's. De tevredenheid op deze punten is in alle onderwijssectoren hoger dan in de marktsector. Minder tevreden is het onderwijspersoneel over de eigen organisatie; alle onderwijssectoren scoren op organisatie-tevredenheid lager dan de marktsector.

Cultuuromslag in personeelsbeleid noodzakelijk

'Arbeidsvoorwaarden en beloning' was in 2008 voor slechts 50 procent van de onderwijswerkgevers een belangrijk onderwerp binnen het personeelsbeleid. In de totale economie vond maar liefst 75 procent van de werkgevers dit belangrijk. Nu scholen en onderwijsinstellingen (binnenkort) hun functiemix kunnen gaan versterken, zal de belangstelling voor arbeidsvoorwaarden en beloning bij onderwijswerkgevers wel groter worden. Toch is er nog een forse cultuuromslag nodig bij schoolleiders en onderwijsbestuurders, om de mogelijkheden die de

versterking van de functiemix biedt voor personeelsbeleid werkelijk optimaal te gaan benutten.

Beloningsmaatregelen al redelijk bekend

Ruim de helft van de leraren gaf in onderzoek van voorjaar 2009 aan op de hoogte te zijn van de toekomstige veranderingen van beloningsmaatregelen. Van de leden van de medezeggenschapsraden was een groter deel op de hoogte. Directeuren waren vrijwel allemaal op de hoogte. De bekendheid met de beloningsmaatregelen was het grootst in het voortgezet onderwijs, gevolgd door het primair onderwijs. Ook komt de communicatie over de nieuwe functiemix vanuit de medezeggenschapsraad naar de leraren op gang, zo blijkt uit het aandeel leraren dat via deze weg is geïnformeerd. In het voortgezet onderwijs was dit aandeel met 43 procent het hoogst.

Kloof tussen leraar en schoolleiding over promotiekansen

Veel leraren vinden de procedures rond schaalpromotie op hun school oneerlijk verlopen. Nog niet eens een derde van de leraren is het eens met de stelling dat alle leraren een eerlijke kans hebben op schaalpromotie. Veel leraren geven aan dat zij denken dat 'een goede relatie met de directie' een belangrijke rol speelt bij promotie van collega's. Directieleden en pas gepromoveerde leraren vinden daarentegen dat promoties op hun school wel degelijk eerlijk verlopen.

Dit verschil van inzicht is weliswaar verklaarbaar, maar is niet bevorderlijk voor een effectieve uitvoering van het functiemixbeleid.

Dialoog is succesvol middel voor draagvlak

Gelukkig laat onderzoek naar promotiecriteria een uitweg zien uit de tegenstelling in zienswijze van leraar en schoolleiding. In alle sectoren stellen leraren duidelijke promotiecriteria op prijs. Leraren op scholen waar al nieuwe promotiecriteria zijn opgesteld, vinden twee keer zo vaak dat alle leraren een eerlijke kans op schaalpromotie hebben als leraren op scholen zonder nieuwe criteria. Een goede dialoog tussen directie, medezeggenschapsraad en leraren blijkt dus de weg te zijn om draagvlak te creëren voor transparante promotiecriteria. Voor een goede uitwerking van het functiemixbeleid op scholen is communicatie en dialoog dus van essentieel belang.

Lerarenopleiding niet populair bij allochtonen

Van de startende studenten aan de tweedegraadslerarenopleidingen was in 2008 11 procent niet-westers allochtoon. Aan de pabo was het aandeel allochtonen onder de nieuwe studenten slechts 6 procent, terwijl dat in 2005 nog 8 procent was. Deze cijfers zijn laag in verhou-

ding tot het aandeel niet-westerse allochtonen onder alle hbo-opleidingen. Dat steeg van 8 procent in 1998 naar 15 procent in 2008.

Nieuwe wegen naar het leraarschap

Verreweg het grootste deel van de leraren wordt opgeleid op de reguliere lerarenopleidingen in het hbo en aan de universiteit. Naast deze opleidingen zijn er ook nieuwe wegen naar het leraarschap. De nieuwe regeling voor zij-instromers vereenvoudigt in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een overstap naar het leraarschap. In 2009 is er voor werkgevers budget voor ruim 300 zij-instroomtrajecten van 19.000 euro per deelnemer.

De 'educatieve minor' is een initiatief om al in de bachelorfase universitaire studenten een beperkte lesbevoegdheid te laten verwerven. Na afronding van hun vakbachelor en een succesvolle afronding van de minor mogen zij lesgeven in mavo en in de eerste drie jaren van havo en vwo in het vak dat inhoudelijk overeenkomt met de bacheloropleiding die zij hebben gevolgd. Daarnaast is er nog het pilotproject Eerst de Klas. In dit project gaan twintig uitblinkende jonge afgestudeerde masters gedurende twee jaar een paar dagen per week lesgeven in het voortgezet onderwijs (in combinatie met een leadershipprogramma dat door het betrokken bedrijfsleven wordt georganiseerd), voordat zij (eventueel) hun carrière in het bedrijfsleven voortzetten. Najaar 2009 start dit project, in navolging van het Engelse 'Teach First' en het Amerikaanse 'Teach for America'. Nagestreefd wordt om in het voorjaar een tweede groep van start te laten gaan.

Nieuwe leraren worden steeds vaker opgeleid op een school of instelling, in samenwerking met een lerarenopleiding. Vanaf het schooljaar 2009-2010 komt een aantal goede partnerschappen van scholen en lerarenopleidingen in aanmerking voor een structurele tegemoetkoming in de kosten voor het 'opleiden in de school'.

Ook primair onderwijs wordt decentraal

De arbeidsvoorwaardenvorming in de onderwijssectoren is vrijwel volledig gedecentraliseerd, dat wil zeggen dat de sectorale onderwijswerkgevers verantwoordelijk zijn voor de arbeidsvoorwaarden. Het primair onderwijs is de laatste sector waarin de primaire arbeidsvoorwaarden worden gedecentraliseerd.

Beperkte loonruimte in 2010

In het gedecentraliseerde model sluiten de werkgevers voor hun sector met de vakbonden een cao af, waarin de ontwikkeling van lonen en van overige arbeidsvoorwaarden is geregeld. De cao-partners bepalen zelf de duur van de cao. De overheid stelt met het zogeheten

referentiemodel (rechtstreekse koppeling aan de cao's in de marktsector) de middelen voor arbeidsvoorwaardenverbetering aan de sectoren beschikbaar.

De economische neergang heeft de cao's in de marktsector voor het jaar 2009 nog niet zo sterk beïnvloed, omdat de meeste van die cao's al waren afgesloten voordat de crisis zichtbaar werd. In 2010 gaan de cao's in de marktsector naar verwachting slechts weinig ruimte bieden voor loonontwikkeling. Dit beperkt waarschijnlijk ook de loonruimte voor de overheidssectoren, omdat die via het referentiemodel is gekoppeld aan de marktsector. Daar komt bij dat naar verwachting in 2010 vanuit de loonruimte ook de fors hogere werkgeverspremie voor pensioenen moet worden betaald, die voortvloeit uit het herstelplan van het ABP.

Pensioenen: tekort en herstel

Het ABP, pensioenfonds voor onder meer het onderwijs, is hard getroffen door de kredietcrisis; net als de meeste andere pensioenfonds. Daardoor kreeg het ABP een 'dekkingstekort': eind 2008 hebben de lage beurskoersen en de lage rente ervoor gezorgd dat het vermogen van het fonds nog maar 90 procent was van het totaal van alle toekomstige aanspraken. De Nederlandse Bank (DNB) eiste in verband met de lage dekkingsgraad van december 2008 een 'herstelplan'. Het ABP heeft dat op 1 april 2009 ingediend. Voor gepensioneerden betekent het plan, dat het niveau van de aanspraken en uitkeringen worden bevroren zolang de dekkingsgraad onder de 105 procent ligt. Voor premiebetalers komt een tijdelijke opslag ('herstelpremie') op de pensioenpremie van 3 procentpunt op de doorsneepremie. Een gedeelte van de opslag (1 procentpunt) is per juli 2009 ingegaan. Deze verhoging wordt deels gecompenseerd door een verlaging van de FPU-premie (van 4,4 naar 4,0 procent). Het restant van de premieopslag (2 procentpunt) gaat in principe in per 1 januari 2010. Het ABP-bestuur neemt hierover in het najaar een definitief besluit.

Btw-vrijstelling uitgebreid

De btw-vrijstelling voor het onderwijs is uitgebreid naar 'nauw met het onderwijs samenhangende diensten'. Daardoor kunnen docenten bijvoorbeeld worden gedetacheerd van de ene onderwijsinstelling aan de andere zonder dat daarover btw hoeft te worden betaald. Ook docenten uitwisselen voor bijvoorbeeld gezamenlijke onderwijsprojecten in het kader van samenwerking tussen scholen kan voortaan btw-vrij zijn, als aan een aantal voorwaarden is voldaan.





Voortgangsrapportage *LeerKracht van Nederland*

Inleiding

In het *Actieplan LeerKracht van Nederland* heeft het kabinet in november 2007 zijn plannen gepresenteerd voor de aanpak van kwalitatieve en kwantitatieve tekorten op de onderwijs-arbeidsmarkt. Zorgen over de kwaliteit van het onderwijs, onderwaardering van het vak leraar en sterke vergrijzing in de sector waren voor het kabinet aanleiding om in mei 2007 de Commissie Leraren in het leven te roepen, onder leiding van Alexander Rinnooy Kan. Het advies van de Commissie Leraren is grotendeels overgenomen in het actieplan. Nadat de Tweede Kamer instemde met het actieplan, zijn tripartiete afspraken gemaakt met werkgevers- en werknemersorganisaties in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs (mbo/hbo). In 2008 zijn deze afspraken per sector vastgelegd in het convenant *Leerkracht van Nederland* en verder uitgewerkt in de verschillende onderwijs-cao's.

Met de Tweede Kamer is afgesproken dat het ministerie van OCW tweemaal per jaar rapporteert over de voortgang van het *Actieplan LeerKracht van Nederland*. Dit gebeurt in het voorjaar met een brief aan de Kamer en op Prinsjesdag in de nota *Werken in het onderwijs*.¹ Omdat het actieplan nog maar kort geleden is ingevoerd, richt deze rapportage zich op de uitvoering van de maatregelen en de eerste resultaten (nulmetingen) uit evaluatieonderzoek. Hiervoor is in het voorjaar van 2009 een grootschalige enquête gehouden onder het personeel in de convenantsectoren. In deze 'Startmeting Convenant Leerkracht' (SCL) hebben circa 17 duizend werknemers vragen beantwoord over het convenant. Daarnaast zijn de beloning, opleiding en de zeggenschap van leraren onderzocht. Dit hoofdstuk geeft de eerste resultaten op hoofdlijnen; voor gedetailleerde analyses wordt verwezen naar de overige hoofdstukken in deze nota. Verdere resultaten uit de verschillende meerjarige onderzoeken komen in de toekomstige voortgangsrapportages aan de orde.

De thema's in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de beleidsdoelen in het actieplan. In paragraaf 1.1 wordt gerapporteerd over betere beloning van leraren. In paragraaf 1.2 komt de vakinhoudelijke en beroepsmatige versterking van het beroep aan bod. Paragraaf 1.3 rapporteert over de ontwikkeling van professionelere scholen. Over het thema 'Ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en kortetermijnmaatregelen' uit het actieplan wordt gerapporteerd in hoofdstuk 2 (onder meer vacatures, vergrijzing en stille reserve) en hoofdstuk 5 (onder meer instroom en rendement van de lerarenopleiding en zij-instroom).

¹ Dit rapport is het derde deel uit de reeks rapportages over het actieplan.

1.1 Beloningsmaatregelen

In nauw overleg tussen de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties zijn verschillende beloningsmaatregelen ingevoerd. Deze moeten bijdragen aan een grotere wervingskracht voor de onderwijsarbeidsmarkt. Het zijn maatregelen zoals de inkorting van de carrièrelijn, de toeslag voor leraren aan het einde van hun schaal, de versterking van de functiemix, betere beloning in de Randstadregio's en een betere beloning voor schoolleiders in het primair onderwijs. Dit betekent dat in het primair onderwijs in 2009 meer dan € 91 miljoen extra wordt geïnvesteerd in leraarsalarissen en bijna € 35,5 miljoen extra in de salarissen van schoolleiders. In het voortgezet onderwijs is in 2009 de ingekorte carrièrelijn en het schaaluitloopbedrag doorgevoerd en ruim € 78 miljoen extra geïnvesteerd. Daarnaast zorgt de invoering van de vo-functiemix in de Randstadregio's voor een extra investering in 2009 van € 12 miljoen. Deze maatregelen moeten voor docenten een beter carrièreperspectief scheppen en hun beloning evenwichtiger maken ten opzichte van vergelijkbare beroepen in de marktsector. Bovendien wordt met de maatregelen de waardering voor docenten vergroot.

Carrièrelijn, schaaluitloop en bijzondere beloning

In het convenant *Leerkracht van Nederland* is afgesproken dat de carrièrelijn (het aantal periodieken per schaal) geleidelijk zal worden verkort voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.² Op die manier maken de leraren binnen hun salarisschaal per periodiek een grotere sprong, waardoor hun salaris sneller stijgt.

In de onderwijssector is vergrijzing opgetreden. Hierdoor bevinden relatief veel leraren zich aan het einde van hun salarisschaal; zij profiteren niet van de inkorting van de carrièrelijn. Om de beloning ook voor deze doelgroep aantrekkelijker te maken is een schaaluitlooptoeslag (bindingstoeslag) beschikbaar gesteld. Deze toeslag wordt toegekend als een docent voldoende functioneert. Dit wordt besloten op basis van een eenmalig beoordelingsmoment.

In 2009 hebben scholen voor het eerst aanvullende middelen gekregen voor de schaaluitlooptoeslag en de inkorting van de carrièrelijn. Overigens blijkt dat differentiatie in de toekenning van periodieken geen gemeengoed is in de onderwijssectoren (zie bijlage B.1).

Funciemix po en vo

In 2009 is een begin gemaakt om binnen de Randstadregio's de functiemix in het voortgezet onderwijs te versterken. Dit betekent dat hier meer hogere leraarfuncties moeten worden gecreëerd. In januari 2010 komen hiervoor landelijk voor het eerst aanvullende middelen beschikbaar. Vanaf augustus 2010 worden extra middelen verstrekt om de functiemix in het primair onderwijs te versterken.

In het voorjaar van 2009 hebben de sociale partners en het ministerie van OCW gezamenlijk een brochure uitgebracht om scholen in het voortgezet onderwijs te ondersteunen bij de invoering van de functiemix.³ De verwachting is dat in het najaar van 2009 ook voor het primair onderwijs een dergelijke brochure wordt uitgebracht.⁴

Belangrijk punt bij de invoering van de functiemix in het primair onderwijs is dat de sociale partners in de CAO PO hebben afgesproken dat (per schoolsoort) alle besturen dezelfde verdeling over de salarisschalen moeten bereiken. Daarmee zijn de doelstellingen voor alle schoolbesturen in respectievelijk het basisonderwijs en het speciaal (basis)onderwijs gelijk aan de landelijke doelstelling van die schoolsoort. Dit betekent dat scholen die relatief weinig hogere leraarfuncties hebben, deze achterstand moeten inhalen.⁵

Het voortgezet onderwijs loopt voorop als het gaat om het aanpassen van het functiebouwwerk en het beloningsbeleid. In de nieuwe brochure *Invulling docentfuncties VO*⁶ laten de sociale partners weten dat het functiewaarderingssysteem (FUWA VO) nu meer gericht is op lesgevendende functies. Ook geven zij hierin aan welke criteria

² In het hbo bestaan geen vaste periodieken binnen de schaal.

³ *Funciemix voortgezet onderwijs: prestatieafspraken en schoolbeleid*, te downloaden van de sites van de sociale partners.

⁴ Zie ook de box 'Hoe kan ik zelf aan de slag met het functiemixbeleid?' in hoofdstuk 4.

⁵ Deze werkwijze kijkt af van de uitwerking in het voortgezet onderwijs, waar alle scholen geacht worden dezelfde groeipercentsages te bereiken (verschillen in beloning tussen scholen zullen blijven bestaan). In het primair onderwijs is afgesproken dat scholen de eerder verstrekte Van Rijn-middelen ook moeten inzetten voor de functiemix.

De verschillen in beloningsbeleid binnen deze sector zijn bovendien gering.

⁶ Te downloaden van de sites van de sociale partners.

Tabel 1.1. Ontwikkeling functiemix basisonderwijs, landelijk gemiddelde (in voltijdbanen)

	Ontwikkeling		
	LA	LB	LC
Oktober 2006	99%	1%	0%
Oktober 2007	99%	1%	0%
Oktober 2008	98%	2%	0%
Maart 2009	98%	2%	0%
Doel oktober 2011	83%	16%	1%
Doel oktober 2014	58%	40%	2%

Bron: ministerie van OCW, bewerking CentER Applied Research.

Tabel 1.2. Ontwikkeling functiemix speciaal (basis)onderwijs, landelijk gemiddelde (in voltijdbanen)

	Ontwikkeling		
	LA	LB	LC
Oktober 2006	-	98%	2%
Oktober 2007	-	98%	2%
Oktober 2008	1%	97%	2%
Maart 2009	1%	97%	2%
Doel oktober 2011	-	95,5%	4,5%
Doel oktober 2014	-	86%	14%

Bron: ministerie van OCW, bewerking CentER Applied Research.

Tabel 1.3. Ontwikkeling functiemix voortgezet onderwijs, landelijk gemiddelde (in voltijdbanen)

	Ontwikkeling		
	LB	LC	LD
Oktober 2006	65%	17%	18%
Oktober 2007	64%	18%	18%
Oktober 2008	63%	19%	17%
Maart 2009	63%	19%	17%
Doel oktober 2011	52%	29%	19%
Doel oktober 2014	33%	38%	29%

Bron: ministerie van OCW, bewerking CentER Applied Research.

gebruikt kunnen worden bij het onderscheiden van docentfuncties op LB-, LC- en LD-niveau. Scholen kunnen deze informatie gebruiken als zij hun personeelsbeleid verder gaan vormgeven.

Uit de enquête blijkt dat scholen nog veel werk moeten verzetten voor een personeelsbeleid dat goed is vormgegeven en dat zij leraren hierover beter moeten gaan informeren. Zo vragen veel leraren zich af of alle leraren wel een eerlijke kans krijgen op promotie naar een hogere schaal (zie ook paragraaf 4.2 'Promotiebeleid voor leraren'). Op scholen waar de medezeggenschapsraad betrokken is geweest bij het opstellen van nieuwe promotiecriteria, hebben leraren veel meer vertrouwen in een eerlijke kans op schaalpromotie.⁷ Transparantie, heldere communicatie en betrokkenheid van leraren bij de vormgeving van de criteria voor promoties zijn dan ook van groot belang voor het welslagen van het functiemixbeleid.

De samenstelling van de functiemix in de verschillende sectoren is, zoals verwacht, nauwelijks veranderd tussen 1 oktober 2008 en 1 maart 2009 (zie tabellen 1.1 – 1.4). In het voortgezet onderwijs zijn scholen binnen de Randstadregio's al wel in enige mate begonnen met de nieuwe functiemix. Zij hebben in maart 2009 voor het eerst aanvullende middelen ontvangen voor dit doel (met terugwerkende kracht tot 1 januari van dit jaar). Sectorbreed vindt nog steeds een lichte daling plaats van het aandeel leraren in salarisschaal LD (een daling van 0,2 procentpunt tussen oktober 2008 en maart 2009). Scholen waar de 'waarde' van de functiemix sinds de nulmeting is gedaald zullen deze negatieve ontwikkeling moeten compenseren om de (tussen)doelstelling voor 2011 te bereiken. In de voorjaarsrapportage 2010 zal de stand van 1 oktober 2009 worden gepresenteerd. De functiemix op schoolniveau is te monitoren op de website www.functiemix.minocw.nl.

Functiemix mbo

In het middelbaar beroepsonderwijs wordt de functiemix alleen versterkt in de Randstadregio's.⁸ De aanvullende middelen voor dit doel zijn nog niet verstrekt, in afwachting van afstemming met de MBO Raad over de gegevensleveringen die nodig zijn voor monitoring en evaluatie. In het convenant is afgesproken dat deze leveringen een voorwaarde zijn voor het ontvangen van

aanvullende middelen. Overleg met de MBO Raad heeft in augustus 2009 geleid tot overeenstemming met betrekking tot de te leveren gegevens. Instellingsbesturen worden nu per brief verzocht om toestemming voor levering te verlenen aan hun salarisadministrateurs, om verdere vertraging bij de implementatie van de beloningsmaatregelen te voorkomen. Op basis van deze leveringen kunnen de aanvullende middelen uit het convenant worden verstrekt. In de voortgangsbrief van 2010 zal een startmeting worden opgenomen van de functiemix in deze sector.

Functiemix hbo

De afgelopen maanden zijn in het hoger beroepsonderwijs belangrijke stappen gezet om de nieuwe functiemix in te voeren. In de vorige voortgangsrapportage⁹ is al gemeld dat het convenant is uitgewerkt in de individuele instellings-cao's. Ook is in die voortgangsrapportage aangekondigd dat de termijn waarbinnen deze afspraken moesten worden vastgelegd, is verlengd tot 15 oktober 2009. Inmiddels hebben 24 hbo-besturen hun afgesloten instellings-cao ter kennisname naar het ministerie opgestuurd. De 15 overige instellingen hebben tot 15 oktober 2009 de tijd om een instellings-cao af te sluiten en naar het ministerie op te sturen.

Ook komen de leveringen op gang van de personeelsgegevens die nodig zijn om de functiemix te monitoren. Daarmee is een integrale meting van de functiemix vastgesteld voor 2008, de startmeting (zie tabel 1.6). Deze meting laat een (veel) lager aandeel docenten zien in salarisschaal 9 dan in de nulmeting opgenomen in het convenant, die gebaseerd was op voorlopige, onvolledige gegevens.¹⁰ Gezien het lage aandeel docenten in schaal 9 worden de instellingen gewezen op de mogelijkheid om, bij invoering van de nieuwe functiemix, schaal 10 als minimumschaal te hanteren voor deze functie-categorie. Hiermee kan het functiebouwwerk beter in lijn worden gebracht met de andere onderwijssectoren (po, vo en mbo). De kosten die zijn gemoeid met het afschaffen van schaal 9 als docentschaal, leiden tot een iets andere verhouding in de hogere schalen. De verhoudingen in tabel 1.7 kunnen door instellingen aan de voorgenomen groeipercentages worden toegevoegd om (kostenneutraal) het aandeel docenten in schaal 9 te verminderen.

⁷ Ministerie van OCW, 'Startmeting Convenant Leraren', 2009.

⁸ De sectordoelstelling is vastgelegd in het voorwoord van het convenant, waarin de sociale partners (MBO Raad en vakbonden) aangeven wat zij bipartiet zijn overeengekomen.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 27 923, nr. 79.

¹⁰ In tegenstelling tot de gegevensleveringen die als basis dienden voor het convenant is de startmeting een correcte weergave van beloning in salarisschaalen, onvervuild door functieschalen. In de praktijk

komt de indeling van een personeelslid in salarisschaal en functieschaal niet altijd overeen.

Tabel 1.4. Functiemix voortgezet onderwijs naar schoolsoort en regio (in voltijdbanen), 1 maart 2009

	Binnen de Randstadregio's				Buiten de Randstadregio's			
	LB	LC	LD	Overig	LB	LC	LD	Overig
Havo/vwo	42%	28%	30%	-	45%	17%	38%	-
Vmbo-t/havo/vwo	60%	18%	22%	-	59%	16%	25%	-
Vmbo/havo/vwo	65%	20%	15%	-	65%	19%	16%	-
Vmbo	80%	18%	2%	-	78%	20%	2%	-
Pro	93%	5%	2%	-	93%	7%	0%	-

Bron: ministerie van OCW, bewerking CentER Applied Research.

Tabel 1.5. Ontwikkeling van de functiemix in het mbo, verdeling van onderwijzend personeel per salarisschaal op basis van fte

	Schaal 9	Schaal 10	Schaal 11	Schaal 12	Schaal 13 - 16
Oktober 2006	-	43%	46%	10%	1%
Oktober 2007	-	44%	45%	10%	1%
Oktober 2008	-	-	-	-	-
Maart 2009	-	-	-	-	-

Bron: ministerie van OCW, bewerking CentER Applied Research.

Tabel 1.6. Ontwikkeling van de functiemix in het hbo, verdeling van onderwijzend personeel per salarisschaal op basis van fte

	Schaal 9	Schaal 10	Schaal 11	Schaal 12	Schaal 13 - 16
Nulmeting 2006	8%	9%	31%	48%	4%
Startmeting 2008	2%	9%	38%	47%	4%
Doelstelling 2012	5%	5%	40%	40%	10%

Bron: ministerie van OCW, bewerking CentER Applied Research.

Tabel 1.7. Verhouding tussen schalen ten behoeve van afschaffing van schaal 9 in het hbo (kostenneutraal)

	Schaal 9	Schaal 10	Schaal 11	Schaal 12	Schaal 13 - 16
Bandbreedte	-2%	+1%	+2%	+0%	-1%

Bron: ministerie van OCW, bewerking CentER Applied Research.

Voor 2008 is ook een startmeting vastgesteld op instellingsniveau. De doelstelling op instellingsniveau wordt afgeleid van deze startmeting en het deel van de aanvullende middelen waar een instelling recht op heeft. Binnenkort zullen de nulmeting, ontwikkeling en doelstelling(en) worden opgenomen op de website www.functiemix.minocw.nl, zodat de ontwikkelingen kunnen worden gemonitord.

Besteding van de beloningsmiddelen

In 2009 is in het primair onderwijs € 122 miljoen voor de invoering van de beloningsmaatregelen aan de scholen ter beschikking gesteld. Uit eerste (voorlopige) cijfers van maart van dit jaar blijkt dat ongeveer € 52 miljoen daadwerkelijk wordt uitbetaald in de vorm van de inkorting van de carrièrelijn voor leraren. Het zogenoemde schaaluitloopbedrag (voor leraren die op het maximum van hun schaal zitten) kan met ingang van augustus 2009 aan leraren worden verstrekt. Een normatieve berekening geeft aan dat - er van uitgaande dat een ieder die in principe in aanmerking komt voor deze maatregel het bedrag ook krijgt toegekend - dit jaar circa € 45 miljoen aan schaaluitloop zou worden besteed. De kosten voor de toekenning van de bruto toelage van 275 euro voor directeurs (gemaximeerd op een directeur per school) viel nog niet rechtstreeks uit de huidige gegevenslevering te destilleren. Op basis van een normatieve berekening blijkt dat dit jaar zeker ruim € 21 miljoen met deze maatregel gemoeid is. Kortom, het beschikbaar gestelde bedrag is dekkend voor de uitgaven die scholen moeten plegen. Als de scholen de extra beloning in de vorm van schaaluitloop en de toelage voor directeurs daadwerkelijk realiseren zal dit leiden tot een (vrijwel) gehele uitputting van het budget. De gegevenslevering van oktober dit jaar, waarover in de voorjaarrapportage 2011 zal worden gerapporteerd, zal hieromtrent meer duidelijkheid verschaffen.

In het voortgezet onderwijs is dit jaar € 88 miljoen beschikbaar voor extra beloning van leraren. Uit de gegevens van maart 2009 blijkt dat scholen in het voortgezet onderwijs dit jaar ongeveer € 40 miljoen daarvan gaan besteden aan het vergroten van de periodiekstapen voor leraren. De toekenning van het schaaluitloopbedrag voor leraren die het maximum van de schaal hebben bereikt zal circa € 34 miljoen bedragen. Tenslotte is er € 12 miljoen beschikbaar voor de toekenning van extra hoge(re) schalen voor leraren die werkzaam zijn op een school in de Randstad. Het is nog te vroeg om hiervan op grond van de gegevens die betrekking hebben op maart van dit jaar resultaten te kunnen laten zien. Ook voor het voortgezet onderwijs geldt dat de gegevenslevering van oktober van dit jaar meer helderheid zal verschaffen over de uitputting van de budgetten. De

verwachtingen zijn op grond van eerste inzichten positief gestemd.

Voor wat betreft het MBO zijn geen actuele gegevens voorhanden waaruit de uitputting van de budgetten die ter beschikking zijn gesteld kan worden vastgesteld.

1.2 Een sterker beroep

Versterking van het beroep moet leraren in staat stellen hun taken beter te vervullen. Om leraren hierin te ondersteunen, wil het kabinet met het actieplan onder meer de kwaliteit en het opleidingsniveau van leraren verbeteren.

Grote belangstelling voor Lerarenbeurs

Naast het verhogen van het opleidingsniveau en de inzetbaarheid van leraren draagt de Lerarenbeurs voor scholing ook bij aan de positie van de leraar. Hiermee kunnen leraren namelijk zelf bepalen voor welke opleiding ze een beurs aanvragen. Daarnaast vergroot deze opleiding de loopbaanmogelijkheden van leraren.

De belangstelling voor de Lerarenbeurs blijft onverminderd groot, vooral bij leraren in het primair en voortgezet onderwijs. In de derde tranche van de beurs, die van 11 mei 2009 tot 17 juni 2009 openstond, hebben ruim 5.600 leraren een beurs aangevraagd. Inmiddels zijn sinds de invoering van de Lerarenbeurs in het voorjaar van 2008 ongeveer 13.500 beurzen toegekend (zie tabel 1.8).

Ruim de helft van de beurzen ging naar leraren in het primair onderwijs en 29 procent naar leraren in het voortgezet onderwijs. Ten opzichte van de eerste tranche, kiezen in de tweede tranche relatief meer leraren voor een opleiding op bachelor- en masterniveau. Gemiddeld over de eerste twee tranches hebben zes op de tien leraren voor een bachelor- of masteropleiding gekozen (zie ook paragraaf 3.3.2).

In mei 2009 is de regeling 'Lerarenbeurs en zij-instroom' voor het studie- en schooljaar 2009-2010 gepubliceerd.¹¹ Nieuw ten opzichte van de vorige regeling is dat er een aparte voorziening is getroffen voor zij-instromers. Verder is een aantal wijzigingen op de Lerarenbeurs doorgevoerd. Zo worden korte opleidingen alleen nog vergoed, als ze maximaal één jaar duren. Ook geeft de nieuwe regeling meer mogelijkheden om de opleiding flexibel in te delen. Er wordt niet meer elk jaar gekeken of de vereiste studiepunten zijn gehaald. Een studie kan maximaal zes jaar duren. Na afloop van deze zes jaar wordt getoetst of de leraar de opleiding heeft afgerond.

In de nieuwe regeling komen ook premasters of schakelprogramma's (in combinatie met de daaropvolgende masteropleiding) in aanmerking voor subsidie.

Bijna alle schoolleiders (90 procent) zijn overtuigd van de meerwaarde van de Lerarenbeurs voor de kwaliteit van het onderwijs en de loopbaan van leraren. Zij zijn ook niet bang dat leraren die van de beurs gebruik hebben gemaakt, vertrekken naar andere arbeidsmarktsectoren.¹² Docenten zijn over het algemeen (zeer) tevreden over het scholingsaanbod dat voor de Lerarenbeurs in aanmerking komt en het (verwachte) effect van de opleiding op hun taken en loopbaan.

Lerarenregister

In het convenant *LeerKracht van Nederland* is afgesproken om bekwaamheidsonderhoud op te nemen in privaatrechtelijke registers. De Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) coördineert en ondersteunt dit. De scholen en leraren zijn immers zelf verantwoordelijk voor bekwaamheidsonderhoud en het realiseren van nieuwe of versterken van bestaande registers.

Zoals het er nu uitziet, kunnen in het voorjaar van 2010 de nieuwe registers van leraren in het voortgezet onderwijs tot stand worden gebracht. In het primair onderwijs moeten begin 2010 de beroepsstandaarden, criteria en procedures zijn geformuleerd. Waarschijnlijk kan dan ongeveer een half jaar later het officiële register voor deze sector worden opengesteld. Het vmbo en mbo gaan nog in het najaar van 2009 starten met het ontwikkelen van een register voor leraren in het beroepsonderwijs.

Krachtig Meesterschap: kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren

In september 2008 is de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren Krachtig Meesterschap gepresenteerd. De eerste resultaten van de ambities uit deze agenda worden inmiddels zichtbaar. In het najaar van 2009 zal de Inspectie van het Onderwijs haar plan van aanpak voor de monitoring van de kwaliteitsagenda presenteren.

In de komende jaren gaan de hbo-instellingen de kwaliteit van de hbo-lerarenopleidingen verder versterken door bijvoorbeeld een kennisbasis met bijbehorende toetsen te ontwikkelen. Naar verwachting zullen de eerste resultaten hiervan dit najaar beschikbaar komen. Ook wordt de externe legitimering van deze kennisbasis nader vormgeven. In het voorjaar van 2009 heeft de onderwijsraad hierover een advies uitgebracht. Naar verwachting wordt dit najaar een meerjarenafspraak ondertekend met de HBO-raad. Hierin worden, naast

¹¹ 'Lerarenbeurs voor scholing' is te downloaden op www.ib-groep.nl.

¹² Ministerie van OCW, 'Startmeting Convenant Leraren', 2009.

de kennisbasis, ook de ambities opgenomen op het gebied van summercourses, intakegesprekken en diversiteitsbeleid.

De kwaliteitsagenda bevat ook initiatieven die het aantal academici voor de klas moeten gaan verhogen en moeten zorgen voor meer variëteit in opleiding en beroep. Een aantal voorbeelden:

- In overleg met de VSNU en de VO-raad is een educatieve minor ontwikkeld die jonge academici moet gaan verleiden om een baan in het onderwijs te zoeken. Om welke bacheloropleidingen en schoolvakken het gaat is opgenomen in de zogeheten 'verwantschapstabel', die op 5 juni 2009 aan de Tweede Kamer is aangeboden.
- Voor het opleiden in de school breekt een nieuwe fase aan. Een beperkt aantal goede opleidingsscholen komt in aanmerking voor een structurele tegemoetkoming in de kosten om leraren op te leiden 'op de werkplek'. Vanaf het schooljaar 2009-2010 krijgen de eerste opleidingsscholen deze tegemoetkoming, nadat ze kwalitatief zijn beoordeeld door de NVAO. In totaal kunnen vijftig partnerschappen aanspraak maken op een tegemoetkoming.
- In het najaar van 2009 start het pilotproject *Eerst de Klas* waarin twintig jonge uitblinkende afgestudeerde masters gedurende twee jaar een paar dagen per week lesgeven in het voortgezet onderwijs. Daarnaast halen zij hun onderwijs-bevoegdheid en volgen zij een leidersschapprogramma in het bedrijfsleven.
- De eerste aanvraagronde van de subsidieregeling 'Krachtig Meesterschap' heeft een aanzienlijk aantal veelbelovende aanvragen opgeleverd. De tweede aanvraagronde staat gepland voor begin 2010.

Tabel 1.8. Aanvragen, en toekenningen Lerarenbeurs (afgerond op tientallen)

	Eerste tranche (mei/juni 2008)	Tweede tranche (januari/februari 2009)	Derde tranche* (mei/juni 2009)	Totaal
Aanvragen	7.600	4.150	5.680	17.430
Toekenningen	4.700	3.620	5.180	13.500

* Voor de derde tranche zijn de voorlopige cijfers weergegeven.

Bron: IVA, Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid, (nog te verschijnen).

Tabel 1.9. Indicaties voor de uitgaven aan scholing als percentage van de loonsom, 2006 en 2008

	Primair onderwijs	Voort gezet onderwijs	Middelbaar beroepsonderwijs	Hoger beroepsonderwijs
2006*	1,0	0,7	-	-
2008**	1,4	1,0	1,3	1,9

* Bron 2006: ITS, Aandachtsgroepenmonitor 2006 (voor mbo en hbo zijn geen cijfers voor 2006 beschikbaar).

** Bron 2008: IVA, Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid, (nog te verschijnen).

Tabel 1.10. Bevoegd gegeven lessen VO

	2006	2007
Bevoegd	77,4%	76,0%
Benoembaar	5,6%	7,1%
Onbevoegd of benoembaar op basis van artikel 33.3	16,9%	16,9%

Bron: IPTO VO 2006, 2007, bewerking Regioplan, 2009.

Tabel 1.11. Ziekteverzuim in convenantsectoren (in procenten)

	2000	2006	2007	2008
Basisonderwijs	8,9	5,8	5,9	6,0
Speciaal onderwijs	9,6	6,3	6,8	6,7
Voortgezet onderwijs	7,9	5,0	5,1	5,0*
Middelbaar beroepsonderwijs	n.b.	5,8	5,7	5,8
Hoger beroepsonderwijs	4,9	4,5	4,5	4,7

Bron: Regioplan Beleidsonderzoek, VO-raad, HBO-raad en Arboservicepunt BVE.

* Het vo-cijfer van 2008 is gebaseerd op CASO-gegevens en heeft een dekking van circa 70 procent van het totale scholenveld in het vo. Ook in 2007 en 2008 was de dekkinggraad overigens niet 100 procent.

De cijfers voor basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs geven het totaal van het ziekteverzuim over de eerste twee ziektejaren. Bij de cijfers voor hoger beroepsonderwijs is alle verzuim langer dan een jaar buiten beschouwing gelaten. In de mbo-sector is het ziekteverzuim pas in 2001 op sectoraal niveau geaggregeerd. Daarom is er voor deze sector voor de jaren tot en met 2001 geen ziekteverzuimcijfer beschikbaar.

1.3 Een professionelere school

Een professionele organisatie waarin een leraar zijn taken vervult, is een niet te onderschatten randvoorwaarde voor de kwaliteit van het onderwijs en de aantrekkelijkheid van het beroep. Het actieplan heeft daarom als derde thema 'Een professionelere school'. Het gaat daarbij vooral over goed werkgeverschap zoals een beloningsbeleid dat goed is vormgegeven (zie ook paragraaf 1.1), scholingsbudgetten die correct worden ingezet, een beperkt aandeel onbevoegd gegeven lessen (in het voortgezet onderwijs) en een laag ziekteverzuim. Daarnaast richt het actieplan zich op een efficiëntere inzet van leraren op de school, bijvoorbeeld door meer ondersteunende functies te creëren en innovatieve experimenten of pilots te stimuleren.

(Na)scholing

Bij- en nascholing van het personeel is een verantwoordelijkheid van de werkgever en kan gefinancierd worden uit de middelen die scholen ontvangen als onderdeel van de lumpsum. Het is niet de bedoeling dat deze reguliere scholingsactiviteiten betaald worden via de Lerarenbeurs. Die is namelijk gericht op opscholing en het verwerven van extra bekwaamheden. Overigens verwacht slechts 10 procent van de schoolleiders dat (na)scholingsactiviteiten onder druk komen te staan door de Lerarenbeurs.¹³

Bevoegdheid

Verschuivende maatregelen uit het actieplan zijn erop gericht om het aandeel onbevoegd gegeven lessen te verminderen. Zo moeten met de Lerarenbeurs, middelen voor zij-instroom en stille reserves en maatregelen uit de kwaliteitsagenda 'Krachtig Meesterschap' vraag en aanbod op de onderwijsarbeidsmarkt beter worden afgestemd. Daarnaast hebben werkgevers (de schoolbesturen) ook een verantwoordelijkheid om te investeren in de kwaliteit van hun personeel. Tabel 1.10 toont de ontwikkeling van het aandeel bevoegd gegeven lessen in het voortgezet onderwijs. Deze gegevens worden verder toegelicht in hoofdstuk 3 en zullen jaarlijks worden geactualiseerd.

Ziekteverzuim

In de onderwijssectoren past de ontwikkeling van het ziekteverzuim in het landelijke beeld. Na jaren van daling is het verzuim nu gestabiliseerd (zie tabel 1.11). Meer informatie over de ontwikkelingen rond ziekteverzuim is te vinden in paragraaf 6.6 (Arbeidsomstandigheden, verzuim en re-integratie).

Conciërges

Met ondersteunende medewerkers zoals conciërges of administratieve krachten kunnen leraren effectiever worden ingezet én kan de werkdruk van leraren en schoolleiders worden verlaagd. Op basis van de regeling 'Loonkostensubsidie ondersteunend personeel basisscholen' hebben nu ongeveer 2.000 basisscholen een (nieuwe) ondersteuner kunnen aannemen voor onbepaalde tijd. Dit zijn voor een groot gedeelte scholen in de G4 en/of scholen in een van de krachtwijken.¹⁴

Innovatie

In het Actieplan LeerKracht van Nederland is aangegeven dat innovatie een rol kan spelen bij de oplossing van toekomstige lerarentekorten. Een van de doelen van de 2009-ronde van het Fonds voor Economische Structuurversterking (FES) was de innovatie in het onderwijs bevorderen, zodat toekomstige lerarentekorten verminderen (kosten maximaal € 90 miljoen).¹⁵ Hiervoor heeft OCW in 2008 (in overleg met de PO-raad, VO-raad, MBO Raad en Kennisnet) vijf projectvoorstellen ingediend: 'Innovatielmpuls', 'Netwerkschool', 'Wikiwijs', 'Open School' en 'Professionalisering van schoolleiders en (midden)management in het po, vo en mbo'. De twee laatstgenoemde projecten hebben geen FES-middelen toegekend gekregen. Dit heeft geen gevolgen voor de financiering van de structurele maatregelen uit het Actieplan LeerKracht van Nederland. In totaal is € 38,4 miljoen beschikbaar gekomen voor de projecten van 'Innovatielmpuls', 'Netwerkschool' en 'Wikiwijs'. Dit bedrag is als volgt verdeeld:

- Voor experimenten en pilots die passen binnen de Innovatielmpuls, heeft het kabinet op 13 maart 2009 € 20 miljoen toegekend. Dit is een lager bedrag dan was opgenomen in het FES-voorstel. Innovatielmpuls start in het schooljaar 2010-2011 met experimenten op scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Doel is te onderzoeken met welke innovatieve maatregelen de kwaliteit van het onderwijs behouden

¹³ Ministerie van OCW, 'Startmeting Convenant Leraren', 2009.

¹⁴ Zie ook het Actieplan Krachtwijken: van Aandachtswijk naar Krachtwijk, 13 juli 2007.

¹⁵ Deze middelen maakten geen deel uit van de structurele maatregelen uit het actieplan.

blijft, ook als er in de toekomst minder (gekwalficeerde) docenten beschikbaar zijn.

- Op basis van de verbeterpunten van het CPB is voor de Netwerkschool een aangepast voorstel ingediend. Op 10 juli 2009 heeft het kabinet besloten om op basis van de CPB-beoordelingen van het voorstel een FES-bijdrage toe te kennen van € 14 miljoen.¹⁶
- De ontwikkeling van Wikiwijs wordt gedekt uit middelen op de OCW-begroting. De totaalbegroting vanaf de start van het traject (april 2009) tot en met januari 2011 is € 4,4 miljoen.¹⁷

¹⁶ Ministerie EZ, brief aan Tweede Kamer, kenmerk OI/I/9133773 dd. 3 augustus 2009.

¹⁷ Ministerie OCW, brief aan Tweede Kamer, kenmerk Kennis/146048 dd. 12 augustus 2009.



H2

De ontwikkeling van de onderwijsarbeidsmarkt

Inleiding

De economie verkeert mondiaal in een flinke recessie. Deze recessie treft ook de Nederlandse arbeidsmarkt. De economische recessie biedt echter ook kansen voor de onderwijsarbeidsmarkt. Toch betekent dit niet dat de zorgen om een toenemend lerarentekort op de (middel)langere termijn tot het verleden behoren. In paragraaf 2.1 wordt hier uitgebreid op ingegaan. Paragraaf 2.2 geeft een aantal kenmerken weer van de onderwijsarbeidsmarkt. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op een aantal regionale aspecten van de onderwijsarbeidsmarkt.

2.1 Economische recessie en de onderwijsarbeidsmarkt

De huidige economische teruggang is wereldwijd fors en in korte tijd en hoog tempo ontstaan. De werkgelegenheid loopt vooral in de marktsector flink terug en de werkloosheid neemt toe.

Daling werkgelegenheid in marktsector

In het eerste kwartaal van dit jaar waren er in Nederland 31 duizend banen minder dan in het vierde kwartaal van 2008. Dit is de eerste krimp in ruim drie jaar. Het Centraal Planbureau (CPB) raamt voor 2009 een daling van de werkgelegenheid in de marktsector van 2,75 procent.

Stijging werkloosheid

In de periode april-juni 2009 waren gemiddeld 373 duizend personen werkloos. Dit komt overeen met 4,8 procent van de beroepsbevolking. Een jaar eerder was dit nog 4,0 procent.¹ In de prognose gaat het CPB ervan uit dat de werkloosheid dit jaar toeneemt tot gemiddeld 5,5 procent.

Daling openstaande vacatures

Het aantal openstaande vacatures op de Nederlandse arbeidsmarkt is in een jaar tijd fors gedaald: van 250 duizend in het eerste kwartaal van 2008 naar 154 duizend in het eerste kwartaal van 2009. Ook in het onderwijs is het aantal openstaande vacatures gedaald: van gemiddeld 1.850 voltijdbanen in het schooljaar 2007-2008 naar 1.540 in het schooljaar 2008-2009. Deze daling komt vooral door het lagere aantal openstaande vacatures in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. In het primair onderwijs is het aantal openstaande vacatures juist gestegen: van 720 in het schooljaar 2007-2008 naar ruim 1.000 in het schooljaar 2008-2009 (zie ook bijlage B.2.).²

Betekenis voor de onderwijsarbeidsmarkt

De huidige economische situatie is een forse trendbreuk. Daarom zijn de ontwikkelingen in de nabije toekomst niet goed in te schatten. De onzekerheid over de ramingen van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt, zoals het CPB die signaleert, maakt verbijzondering naar sectorale arbeidsmarktontwikkelingen nu niet goed mogelijk. Naar verwachting is het in een later stadium wel

mogelijk om een meer gefundeerde actualisering te geven van de arbeidsmarktverwachtingen voor de onderwijssectoren.

Ook is het mogelijk om de huidige onderwijsarbeidsmarktsituatie op twee hoofdlijnen te duiden. Enerzijds blijven op de (middel)lange termijn de zorgen over het voorziene lerarentekort onverminderd van kracht. Gezien de leeftijdsopbouw van leraren zal de uitstroom naar (pre)pensioen nog lang hoog blijven. De vraag om vervanging blijft de komende jaren bovengemiddeld hoog (zie paragraaf 2.2). Anderzijds biedt de huidige economische situatie op korte termijn ook kansen.

Kansen voor het onderwijs

De recessie heeft in de marktsector directe invloed op de vraag naar arbeid. Bedrijven hebben gemiddeld genomen minder mensen nodig dan in de voorbije hoogconjunctuur. De vraag naar arbeid in de sectoren Overheid, Onderwijs en Zorg wordt echter niet direct beïnvloed door de conjunctuur, en staat dus niet onder druk. De relatieve aantrekkelijkheid van het werk in de collectieve sector neemt hierdoor toe. Voor werknemers en voor toetreders op de arbeidsmarkt zijn de perspectieven in de sector Onderwijs (en de sectoren Overheid en Zorg) nu gunstiger dan in de marktsector.

Voor de sector Onderwijs vallen daarom op de korte termijn de volgende 'mechanismen' te verwachten:

- De vrijwillige mobiliteit vanuit het onderwijs neemt af: minder leraren zullen een overstap (willen) maken naar de marktsector. Daardoor zullen er minder vacatures ontstaan in het onderwijs.
- Het aantal mensen dat een overstap ambieert vanuit de marktsector naar de onderwijssector neemt toe. Dat kan zowel de beter gekwalificeerde mensen betreffen (met een onderwijsbevoegdheid of met een goed zij-instroomprofiel), als ook mensen die minder geschikt zijn voor het onderwijs.
- Het aandeel afgestudeerden van de lerarenopleidingen dat zal kiezen voor een baan in het onderwijs neemt toe. Ook de instroom naar de lerarenopleidingen kan toenemen.

¹ CBS, Statline.

² ECORYS en ResearchNed, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2009, (nog te verschijnen).

Scholen zullen door deze veranderingen naar verwachting bij een vacature uit een toenemend aantal kandidaten kunnen kiezen. Die ruimere keuze geeft scholen meer kansen om hun vacatures in te vullen met betere kandidaten. Dat is goed voor de kwaliteit van het onderwijs. De belangrijkste selectiecriteria voor sollicitanten blijven daarbij natuurlijk overeind: vakkundigheid, relevante ervaring, motivatie en enthousiasme, bevoegdheid (of, voor een zij-instromer, de afspraak om op korte termijn de bevoegdheid te behalen).

Meer sollicitanten biedt scholen echter óók de mogelijkheid om in geval van gelijke geschiktheid criteria te laten meewegen die eventuele onevenwichtigheden in de teamopbouw kunnen herstellen. Bijvoorbeeld een grotere diversiteit naar geslacht en naar culturele achtergrond, maar in het bijzonder ook naar leeftijd. De bovenmatige (pre)pensioenuitstroom zoals die de afgelopen jaren op gang gekomen is, is vooral opgevangen met instroom van jongere leraren. Veel scholen, vooral in het primair onderwijs, kampen nu daarom met een 'dal' in de leeftijdsopbouw van hun docenten. Zo'n laag aandeel van leraren in de leeftijd van ongeveer 35 tot 45 jaar is zorgelijk, omdat juist deze leeftijdscategorie binnen scholen de schakel vormt tussen minder ervaren jongeren met vernieuwingsdrang en ervaren oudere collega's. Scholen doen er daarom verstandig aan om de

kansen op 'demografische versterking' van hun personeelssamenstelling de komende tijd te benutten door ook leeftijd mee te wegen, en daarmee kansen te bieden aan gemotiveerde en geschikte herintreders en zij-instromers.

Verder moet worden voorkomen dat mensen die door de economische recessie een baan vinden in het onderwijs, de sector weer snel verlaten als de economie aantrekt. Belangrijk daarbij is dat de baan brengt wat mensen ervan verwachten. Als dat het geval is, dan is de kans het grootst dat zij behouden blijven voor het onderwijs.³

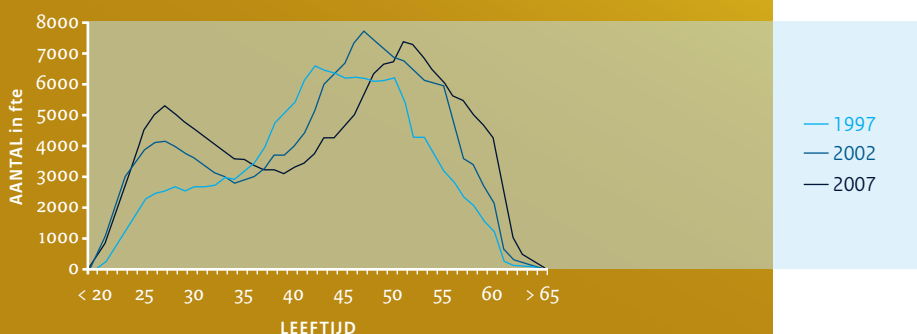
Onderwijsinvesteringen: internationale ontwikkelingen

De wereldwijde economische crisis heeft in veel landen geleid tot heroverweging van de overheidsuitgaven. De OESO⁴ heeft onlangs geïnventariseerd hoe overheden hiermee omgaan. In veel landen hebben de overheden stimuleringspakketten vastgesteld om de gevolgen van de economische crisis te verzachten. Daarbij speelt investeren in onderwijs en wetenschap een belangrijke rol. De rode draad in de stimuleringspakketten is dat de meeste overheden niet bezuinigen op onderwijsuitgaven, omdat onderwijs gezien wordt als een cruciale maatschappelijke investering.

³ Ministerie van BZK, Trendnota 2010, 2009.

⁴ OESO, Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-term growth, 2009. Voor nadere informatie zie www.oecd.org.

Figuur 2.1
Leeftijdverdeling leraren (fte; totaal van primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs)



Bron: ministerie van OCW.

2.2 Kenmerken onderwijsarbeidsmarkt

In deze paragraaf komen enkele kenmerkende aspecten van de onderwijsarbeidsmarkt aan de orde.

Vergrijzing

Van alle sectoren in de arbeidsmarkt is het onderwijs de oudste als het gaat om de gemiddelde leeftijd van werknemers. Gemiddeld voor de gehele arbeidsmarkt is 25 procent van de werknemers 50 jaar of ouder;⁵ voor de onderwijssectoren ligt dat aandeel aanzienlijk hoger. In het primair onderwijs was in 2008 ruim een derde (36 procent) van de leerkrachten 50 jaar of ouder, in het voortgezet onderwijs 43 procent en in het middelbaar beroepsonderwijs 56 procent.⁶ In het hoger beroepsonderwijs was 46 procent van het onderwijzend personeel 50 jaar of ouder. Dat betekent dat vooral in het voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs op korte termijn veel leraren met pensioen gaan. Deze extra hoge uitstroom betekent dat ook een extra hoge vervangingsinstroom nodig is.

In de afgelopen tien jaar is de vergrijzing van leraren verder voortgeschreden (zie figuur 2.1).

Middengroep in po en vo versmalt

In het primair onderwijs zijn vooral leraren in de leeftijdsgroep 35 tot 45 jaar in de afgelopen tien jaar sterk onder-vertegenwoordigd geraakt. Ook in het voortgezet onderwijs wordt deze trend zichtbaar (zie bijlage B.2.).

In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs werken relatief weinig jonge leerkrachten, zeker in vergelijking met andere onderwijssectoren. Op zich is dat niet vreemd, omdat vooral in deze twee sectoren veel docenten met praktijkervaring werken. Die praktijkervaring houdt automatisch in dat deze docenten pas op latere leeftijd in het onderwijs gaan werken.

Geslacht en leeftijd

In het primair onderwijs werken vooral vrouwen als leraar (80 procent in fte), in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn mannen licht in de meerderheid (in beide sectoren is het aandeel mannelijke leraren 57 procent op fte-basis). De leeftijdsopbouw naar geslacht is in het primair en voortgezet onderwijs echter nogal verschillend (zie de figuren 2.2 tot en met 2.4). In de oudere leeftijdsgroepen is het aandeel mannen aanzienlijk hoger dan in de jongere

categorieën. Alleen in de oudste leeftijdscategorieën zijn mannen, met uitzondering van het primair onderwijs, nog in de meerderheid. Van de mannelijke leraren in het voortgezet onderwijs is de helft 50 jaar of ouder, in het middelbaar beroepsonderwijs ongeveer 60 procent. Dit alles betekent naar verwachting dat het aandeel vrouwelijke leerkrachten in de toekomst nog verder toeneemt doordat oudere mannen met pensioen gaan.

Naar verwachting worden de komende jaren veel (oudere) mannelijke leerkrachten vervangen door (jongere) vrouwelijke leerkrachten. Over het algemeen hebben vrouwen een geringere betrekkingssomvang dan mannen. In het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld is de gemiddelde betrekkingssomvang van mannen 0,9 en van vrouwen 0,74. Wanneer deze trend – een hoger aandeel vrouwelijke docenten – zich doorzet, zijn er in de toekomst voor dezelfde formatie relatief gezien meer leerkrachten nodig.

Veel deeltijders in het onderwijs

Bijna de helft van de werkende Nederlanders werkte in 2007 in deeltijd. Nederland steekt hierbij ver uit boven andere landen van de Europese Unie. Na Nederland volgt Zweden op een tweede plaats, met 26 procent van de werknemers in een deeltijdbaan. Duitsland staat op de derde plaats, met een kwart deeltijders. Gemiddeld werkte in de Europese Unie minder dan een op de zes werkenden in deeltijd.⁷

Het aandeel deeltijders in Nederland verschilt sterk per sector. Van alle publieke sectoren is het onderwijs de sector met verreweg het grootste aandeel personen met een kleine deeltijdbaan. Zo blijkt uit tabel 2.1 dat in het onderwijs tussen de 16 en 23 procent (afhankelijk van de subsector) van het personeel een baan heeft van minder dan 20 uur per week, terwijl dit bijvoorbeeld binnen het openbaar bestuur en de veiligheidssector slechts geldt voor 6 procent van het personeel.

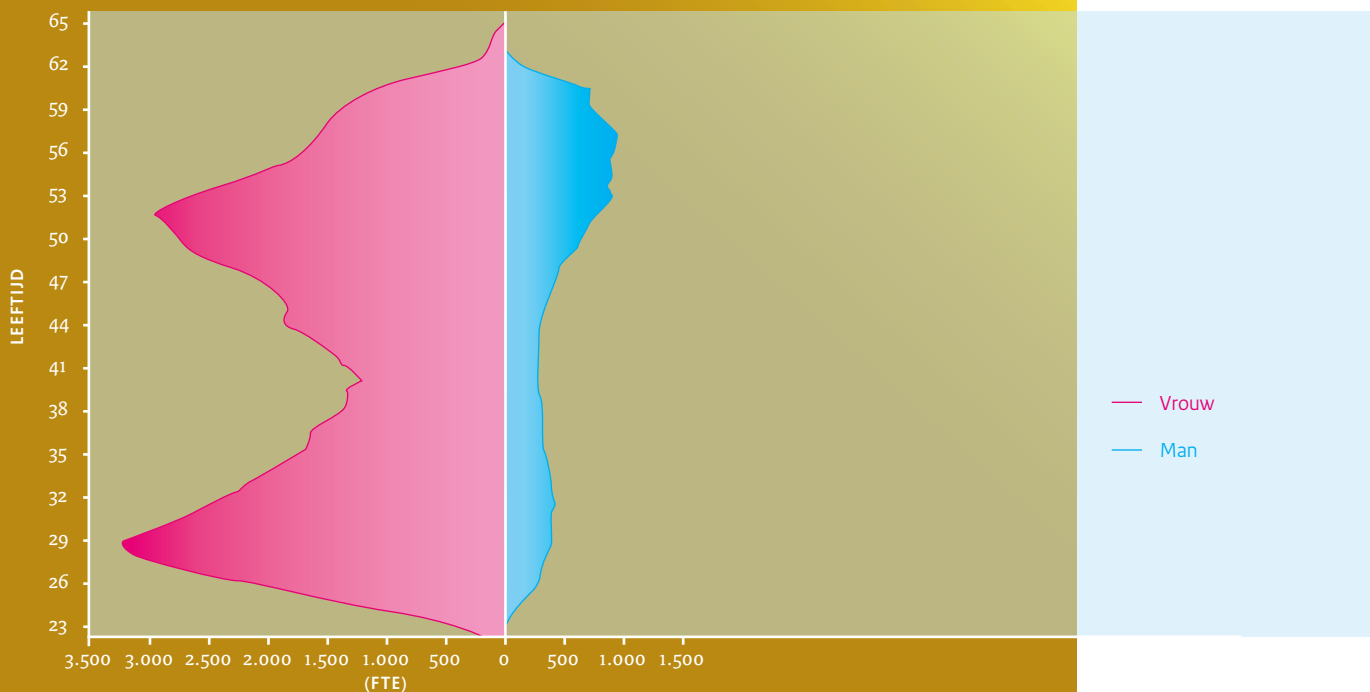
De ontwikkelingen in de deeltijdfactor variëren per sector, maar over het geheel genomen is de deeltijdfactor de afgelopen jaren nauwelijks toegenomen. Het hoge aandeel deeltijders en daarmee de 'deeltijdcultuur' in de onderwijssectoren brengt ook voordelen met zich mee. Het bevordert de wervingskracht van de sector voor – met name – vrouwen die een hen passende combinatie van arbeid en zorg nastreven. Keerzijde van deze grotere

⁵ Statline, CBS.

⁶ Ministerie van OCW, Grafieken per sector: zie bijlage B.2.

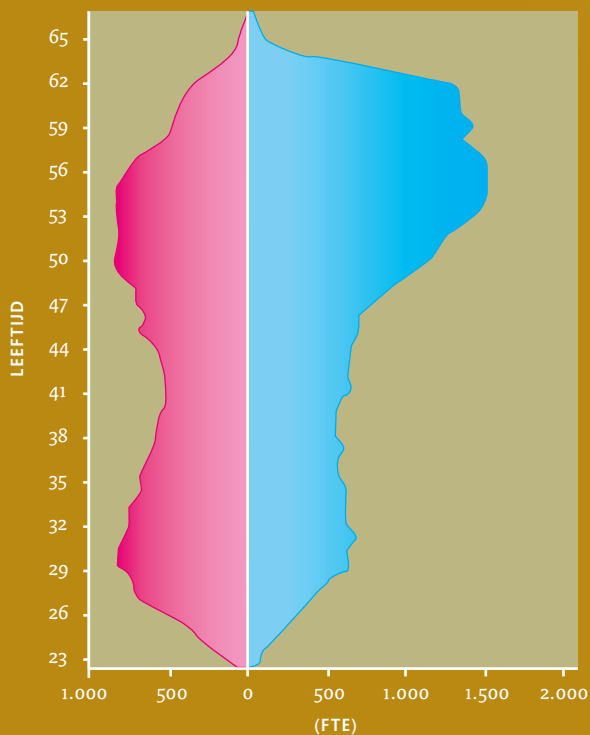
⁷ CBS, Webmagazine 22 juli 2009.

Figuur 2.2.
 Werkgelegenheid in fte naar geslacht en leeftijdsjaar, primair onderwijs, oktober 2007



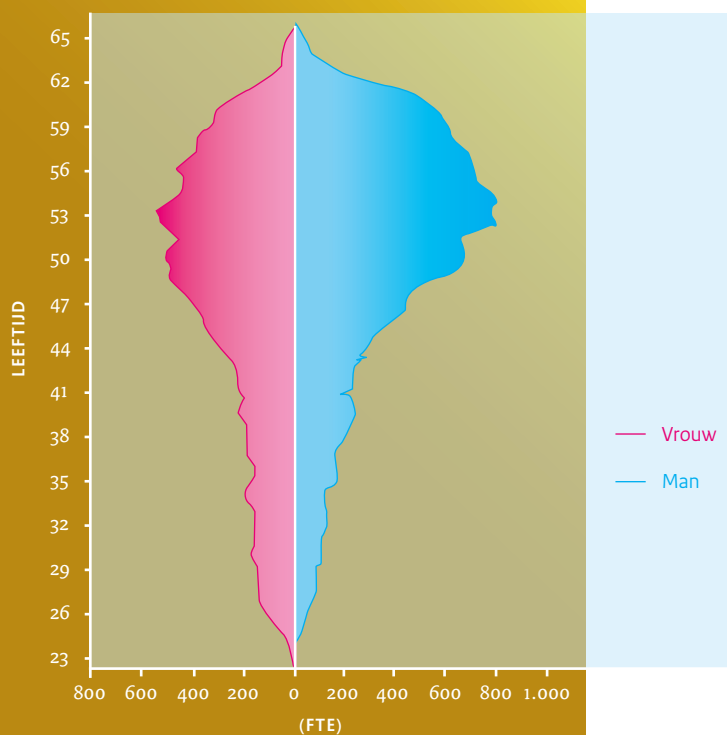
Bron: ministerie van OCW.

Figuur 2.3.
 Werkgelegenheid in fte naar geslacht en leeftijdsjaar, voortgezet onderwijs, oktober 2007



Bron: ministerie van OCW.

Figuur 2.4
 Werkgelegenheid in fte naar geslacht en leeftijdsjaar, mbo-sector, oktober 2007



aantrekkelijkheid voor vrouwen is de toenemende onevenwichtigheid van de vrouw-manverhouding van het leraarsberoep, vooral in het primair onderwijs.

Verder blijkt ook in de praktijk van het onderwijs dat het aandeel deeltijdaanstellingen een positieve kant heeft. Het onderwijspersoneel stelt zich vaak flexibel op, waardoor scholen een deel van de vacatureproblemen kunnen opvangen doordat parttime medewerkers (tijdelijk) meer gaan werken.

Het aandeel kleine deeltijdbanen is vooral hoog onder vrouwen. In het primair onderwijs zijn het bijna uitsluitend vrouwelijke leraren (95 procent) die een kleine deeltijd baan hebben; in het voortgezet onderwijs geldt dit voor bijna driekwart van de vrouwelijke leraren.⁸

Om de arbeidsdeelname in uren van vrouwen te vergroten, heeft de staatssecretaris van SZW op 1 april 2008 voor een periode van twee jaar de Taskforce DeeltijdPlus ingesteld. Deze taskforce wil meer inzicht krijgen in de mogelijkheden en belemmeringen voor de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Het gaat daarbij voornamelijk om vrouwen in kleine deeltijd banen (banen van 24 uur per week of minder). De taskforce doet hier onderzoek naar en voert in een aantal sectoren – waaronder de onderwijssector – pilots uit die goede praktijkvoorbeelden moeten opleveren. In het primair onderwijs gaat het om één pilot en in het voortgezet onderwijs om vier. Begin 2010 komen de uitkomsten van de pilots beschikbaar.⁹

Arbeidsparticipatie ouderen

In zeven jaar tijd is de arbeidsdeelname van ouderen (55+) op de Nederlandse arbeidsmarkt gestegen met maar liefst 16 procentpunt (van 31 procent in 2001 naar 47 procent in 2008). Vooral 60-plussers participeren echter nog relatief weinig op de arbeidsmarkt. Van de 61- en 62-jarigen was in 2008 minder dan 30 procent actief op de arbeidsmarkt. Bij de 63- en 64-jarigen lag dit zelfs onder de 15 procent. Doordat de meeste collectieve prepensioenregelingen worden omgezet naar meer individuele arrangementen, neemt naar verwachting de arbeidsparticipatie van 55- tot 65-jarigen de komende jaren verder toe.¹⁰

In het onderwijs neemt het aandeel oudere werknemers aanzienlijk toe. Enerzijds wordt dat natuurlijk veroorzaakt door de demografische ontwikkeling van het lerarenbestand: de eerste lichten van de naoorlogse ‘babyboomers’ onder de leraren zijn nu zestigers. Anderzijds stijgt de gemiddelde uittredeleeftijd van prepensionerenden. Het ABP (de pensioenverzekeraar voor overheid en onderwijs) signaleert een stijging van de gemiddelde uittredeleeftijd van zijn deelnemers van gemiddeld 60,4 jaar in de periode 1994-2002, tot 61,9 jaar in 2008.¹¹ Dit hangt samen met de omvorming van de (collectieve) VUT-regeling naar de (meer individuele) FPU-regeling (zie ook hoofdstuk 6).

Voor de onderwijssectoren is deze trend heel goed zichtbaar in de daling van het aandeel leraren dat vertrok op de leeftijd van 61 jaar (zie figuur 2.5). In het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld stopte in 2000 83 procent van de leraren die in dat jaar 61 jaar waren. In het jaar 2007 stopte nog maar 18 procent van degenen die 61

⁸ BZK, Kerngegevens Overheidspersoneel, 2007.

⁹ Meer informatie over deze pilots is beschikbaar op de website van de Taskforce DeeltijdPlus: www.meerurenwerken.nl/leidinggevenden/pilots.

¹⁰ CBS, Webmagazine 27 mei 2009.

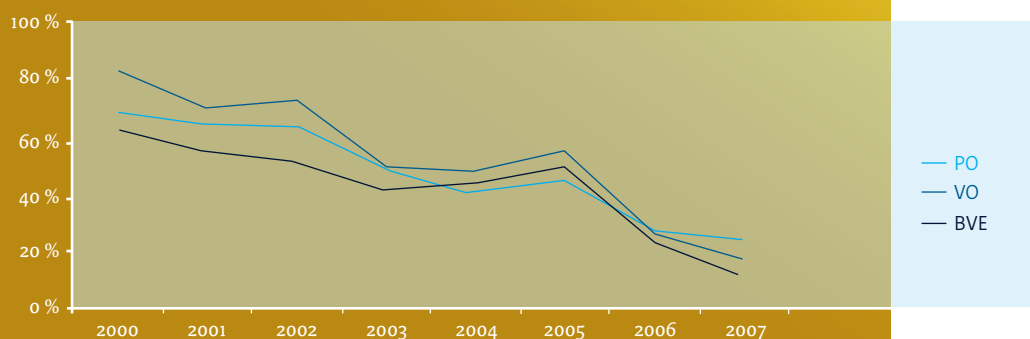
¹¹ ABP, Jaarverslag 2008.

Tabel 2.1. Deeltijdwerk als aandeel van het totale personeelsbestand naar contractduur en sector

	< 12 uur	12-19 uur
Onderwijs		
Primair onderwijs	6,5%	15,4%
Voortgezet onderwijs	4,7%	11,4%
Middelbaar beroepsonderwijs	4,7%	11,0%
Hoger beroepsonderwijs	11,3%	11,9%
Wetenschappelijk onderwijs	10,2%	8,8%
Overheid totaal	4,0%	9,0%

Bron: ministerie BZK, Kerngegevens overheidspersoneel 2007.

Figuur 2.5
Aandeel leraren dat vertrok op de leeftijd van 61 jaar (peildatum 1 oktober)



Tabel 2.2. Aandeel personen van niet-westerse allochtone afkomst in personeelsbestand, 2007 en 2008

	2007	2008	ontwikkeling
Onderwijs en wetenschappen	4,8	5,1	0,3
Primair onderwijs	3,8	3,6	-0,2
Voortgezet onderwijs	4,1	4,7	0,6
Middelbaar beroepsonderwijs	5,8	5,9	0,1
Hoger beroepsonderwijs	4,1	4,4	0,3
Wetenschappelijk onderwijs	6,8	7,6	0,8
Totaal overheid	5,6	5,9	0,3

Bron: ministerie van BZK, Trendnota 2010.

waren: het overgrote deel van de 61-jarigen koos er dus voor om nog wat langer te blijven werken.

Etniciteit

In het personeelsbestand van de publieke sector is in 2008 het aandeel personen van niet-westerse allochtone afkomst 5,9 procent. Dat is een lichte stijging in vergelijking met 2007; toen was hun aandeel 5,6 procent. De verschillen tussen de verschillende overheidssectoren zijn echter groot. Het voortgezet onderwijs en het wetenschappelijk onderwijs laten de meest positieve ontwikkelingen zien. In deze sectoren is het aandeel niet-westerse allochtonen gestegen met respectievelijk 0,6 en 0,8 procentpunt (zie tabel 2.2.).

Vrouwen in management

Het streven van het kabinet is om het aandeel vrouwen in hogere functies te vergroten. De kabinetsdoelstelling is dat de instroom in topfuncties in overheidssectoren voor 30 procent uit vrouwen bestaat. Deze doelstelling is in 2008 – met 41 procent – ruimschoots gehaald.¹² In 2007 was de instroom van vrouwen in topfuncties in overheidssectoren nog 31 procent. Een belangrijke verklaring voor deze stijging is het grotere aandeel vrouwelijke directeuren in het primair onderwijs.

In het primair onderwijs stijgt het aandeel vrouwelijke directeuren al jaren gestaag: van 21 procent in 2004 naar 30 procent in 2008. Daarnaast was in 2008 de helft van de adjunct-directeuren vrouw. Een jaar eerder was dat nog 47 procent. In het voortgezet onderwijs stijgt het aandeel vrouwelijk directeuren minder snel dan in het primair onderwijs: van 17 procent in 2004 naar 22 procent in 2008 (zie ook bijlage B.2.).

Uitzendkrachten en gastdocenten

In 2007 gaven scholen in het gesubsidieerde onderwijs € 800 miljoen uit aan personeel dat niet in dienst was bij de instelling zelf (zoals uitzendkrachten, gastdocenten, freelancers en zelfstandigen zonder personeel).¹³ Het gaat hierbij niet alleen om leerkrachten, maar ook om ander personeel. Scholen nemen uitzendkrachten en gast-docenten vooral aan om snel of moeilijk vervulbare vacatures in te vullen, of vanwege hun specifieke kennis.

De uitgaven aan uitzendpersoneel zijn de voorafgaande jaren in alle onderwijssectoren sneller gestegen dan de overige personele uitgaven. Het aandeel van de uitgaven

aan uitzendkrachten kwam in 2007 uit op 4 procent van alle personele uitgaven, maar verschilt sterk per sector. Het aandeel van deze uitgaven is het hoogst in het hoger beroepsonderwijs (10 procent) en middelbaar beroepsonderwijs (8 procent). In het voortgezet onderwijs bedraagt het uitgavenaandeel voor personeel dat niet in dienst van de instelling is, 2 procent van de uitgaven. In deze sector nemen deze uitgaven wel sterk toe: in vijf jaar tijd zijn ze meer dan verdubbeld. In het primair onderwijs liggen de uitgaven voor personeel dat niet in dienst van de instelling is op ongeveer 1 procent van de totale personele uitgaven.

Ongeveer een derde van de scholen in het primair onderwijs en twee derde van de scholen in het voortgezet onderwijs maakten in 2007 gebruik van een of andere vorm van inhuur. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs maken vrijwel alle instellingen gebruik van personeel dat niet in dienst van de instelling is.

¹² Ministerie van BZK, Trendnota 2010, 2009.

¹³ CBS, webmagazine 25 februari 2009; Onder uitgaven aan uitzendkrachten in het onderwijs vallen de totale kosten aan lonen, salarissen en sociale lasten van personeel dat niet in dienst is van

de gesubsidieerde onderwijsinstellingen, maar er wel werkzaam is. Hieronder vallen uitzendkrachten, maar ook declaranten (bijv. gastdocenten), freelancers en zelfstandigen zonder personeel.

2.3 Regionale kenmerken

Vacatures primair onderwijs

Het aandeel openstaande vacatures in het primair onderwijs is niet gelijk verdeeld over Nederland. Er zijn sterke regionale verschillen. Scholen in het westen van het land, en dan met name in de vier grote steden, hebben meer moeite om hun vacatures in te vullen dan scholen in de rest van Nederland. De onvervulde vacature-intensiteit¹⁴ voor leraren in het primair onderwijs in Amsterdam is bijvoorbeeld 2,7 procent en ligt daarmee ruim boven het landelijk gemiddelde van 0,7 procent. In het noorden is de situatie heel anders. Daar waren het afgelopen schooljaar nauwelijks openstaande vacatures.¹⁵

Risicoregio's

Op 3 september 2008 heeft het ministerie van OCV een subsidieregeling gepubliceerd voor de zogenoemde risicoregio's in het voortgezet onderwijs. Dit zijn elf regio's die een bovengemiddeld risico lopen op kwantitatieve en kwalitatieve problemen op de onderwijsarbeidsmarkt. Op grond van de subsidieregeling krijgen deze regio's financiële ondersteuning om de regionale knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt aan te pakken.

In totaal is er voor de risicoregio's voor de periode 2009 – 2011 € 24,5 miljoen aan projectsubsidie beschikbaar. In deze elf risicoregio's zijn tien regionale platforms voor de onderwijsarbeidsmarkt opgericht.¹⁶ Deze platforms, bestaande uit schoolbesturen en lerarenopleidingen, hebben gezamenlijk projectplannen gemaakt om het dreigende lerarentekort in de regio tegen te gaan.

De risicoregio's moeten in ieder geval activiteiten ontplooiën om de 'stille reserves' (bevoegde docenten die niet of niet meer in het onderwijs werkzaam zijn) te benaderen. Voor het overige hebben ze beleidsvrijheid om zelf te bepalen welke maatregelen zij willen nemen. Inmiddels zijn alle projectplannen beoordeeld. De risicoregio's richten zich op maatregelen die het aanbod verhogen, zoals 'in eigen vijver vissen' (eigen leerlingen voor het leraarsberoep interesseren), leraren stimuleren om door te stromen van het primair naar het voortgezet onderwijs, en kleine deeltijdbanen uitbreiden. Ook worden er verschillende maatregelen ingezet om de vraag terug te brengen. Zo is voor veel regio's het coachen en begeleiden van (beginnende) leraren op de werkvloer een belangrijk speerpunt om onderwijspersoneel te

behouden. De regionale platforms in de risicoregio's zijn begin 2009 gestart met de uitvoering van hun projecten.

Stille reserve

Om de risicoregio's te ondersteunen bij hun oproep aan de stille reserves, is onderzoek gedaan naar de samenstelling van de groep stille reserves en hun bereidheid om in het onderwijs terug te keren. Daarbij zijn gediplomeerden van de lerarenopleidingen voortgezet onderwijs van 61 jaar en jonger, woonachtig in een risicoregio of in het randgebied, gevraagd naar hun eventuele interesse om (weer) in het voortgezet onderwijs te gaan werken. Uit het onderzoek blijkt tot nu toe dat circa 10 procent van de respondenten graag (weer) als docent in het voortgezet onderwijs wil gaan werken. Circa 40 procent wil dat onder voorwaarden. De rest twijfelt nog (35 procent) of wil absoluut niet in het voortgezet onderwijs aan de slag (15 procent). Hierin zijn geen noemenswaardige verschillen tussen de regio's. Wel willen mannen relatief vaker (weer) in het voortgezet onderwijs werken dan vrouwen en voor sommige vakgebieden – talen, techniek, zorg en welzijn – is meer animo dan voor andere vakgebieden. Verder blijken tweedegraadsleraren iets vaker (weer) in het onderwijs te willen werken dan eerstegraadsleraren.¹⁷ In oktober 2009 wordt het onderzoek afgerond. Er is dan een overzicht van de totale groep stille reserves voor het voortgezet onderwijs, zodat de risicoregio's de bereidwillige stille reserves kunnen gaan benaderen.

¹⁴ Aantal vacatures gerelateerd aan werkgelegenheid.

¹⁵ ECORYS en ResearchNed, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2008-2009, (nog te verschijnen).

¹⁶ De twee risicoregio's Flevoland en Almere hebben samen één regionaal platform.

¹⁷ IVA en ResearchNed, Stille reserves in het VO, (nog te verschijnen).



H3

De kwaliteit van de leraar

Inleiding

De kwaliteit van het onderwijs staat of valt met goed onderwijspersoneel. Voor goed onderwijs is het dus essentieel dat er bekwame en goed opgeleide leraren voor de klas staan; leraren die beschikken over goede vakkennis en hoogwaardige pedagogisch-didactische kwaliteiten. Daarom staat in dit hoofdstuk de kwaliteit van de leraar centraal.

Eerst wordt in paragraaf 3.1 ingegaan op het opleidingsniveau en de inzet van het onderwijspersoneel. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar leraren, maar ook naar het opleidingsniveau van directieleden en onderwijsondersteunend personeel en hun inzet in het primaire proces. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens bekeken hoe het staat met de bevoegdheid van onderwijsgevend personeel in de verschillende sectoren. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 de professionele ontwikkeling van docenten besproken. Hierin komt het scholingsbeleid van scholen aan de orde en wordt uitgebreid ingegaan op de Lerarenbeurs. Ook staat in deze paragraaf hoe de lerarenregisters worden ontwikkeld.

3.1 Opleidingsniveau van onderwijspersoneel

Om de kwaliteit van leraren te verbeteren is in het *Actieplan LeerKracht van Nederland* een breed scala aan beleidsmaatregelen opgenomen. Als het effect van die beleidsmaatregelen moet worden gemeten, is het noodzakelijk om een goed beeld te hebben van de stand van zaken bij de start van de maatregelen. Daarom is een startmeting verricht onder het onderwijspersoneel van de verschillende convenantsectoren. Deze ‘Startmeting Convenant LeerKracht’¹ geeft onder meer een beeld van het opleidingsniveau van het personeel dat in het onderwijs werkt. De aandacht richt zich voornamelijk op het onderwijsgevend personeel, maar ook directiepersoneel en onderwijsondersteunend personeel komen aan de orde.

Het actieplan en de daaruit voortvloeiende convenanten moeten het opleidingspeil van leraren gaan verhogen. Het vergt vanzelfsprekend wel enige tijd om zittende leraren op te leiden naar een bredere of hogere kwalificatie. Het zal dus even duren voordat de cijfers een verhoogd opleidingspeil laten zien.

Opleidingsniveau onderwijzend personeel

Voor ruim 90 procent van de leraren in het primair onderwijs is hbo het hoogst genoten opleidingsniveau (zie figuur 3.1). Dat is logisch omdat de meeste leraren de pabo hebben gedaan. Ook in het mbo, het vmbo en het praktijkonderwijs heeft een zeer groot deel van de leraren een hbo-achtergrond. In de bovenbouw van het havo- en vwo-onderwijs heeft ruim 80 procent van de leraren een universitaire achtergrond. In het hoger beroepsonderwijs is bijna twee derde van de docenten universitair geschoold.

Opleidingsniveau onderwijsondersteunend personeel

Het onderwijsondersteunend personeel is een heterogene groep. Het opleidingsprofiel varieert van lager

beroepsonderwijs tot universitair geschoold. Binnen het onderwijsondersteunend personeel zijn drie categorieën te onderscheiden:

1. onderwijsondersteunend personeel met een lesgevende taak zoals instructeurs, onderwijsassistenten en leraarondersteuners;²
2. ondersteuners die niet lesgeven maar een meer specialistische taak hebben zoals intern begeleiders, psychologen en orthopedagogen;
3. personeel dat geen directe relatie heeft met de leerlingen en zich bevindt op de scheidslijn van onderwijs- ondersteunend en organisatie- en beheerspersoneel (bijvoorbeeld ICT-coördinatoren en mediatheekbeheerders).

Het gemiddelde opleidingsniveau van het onderwijs- ondersteunend personeel verschilt per categorie. In het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn onderwijsondersteuners uit de laatste twee categorieën vaker hoogopgeleid dan de onderwijsondersteuners met een lesgevende taak. Ook is een niet te verwaarlozen deel van hen universitair opgeleid; in het hoger beroepsonderwijs zelfs een derde. Onderwijsondersteunend personeel met een specialis- tische functie is over het algemeen het hoogst opgeleid. Van deze groep heeft in het primair onderwijs 90 procent ten minste een hbo-opleiding afgerond. In het middelbaar beroepsonderwijs, waar het om een klein aantal functies gaat, heeft 80 procent hbo-niveau of hoger. Bij het voortgezet onderwijs is het aandeel hbo’ers met ruim 40 procent weer beduidend lager.

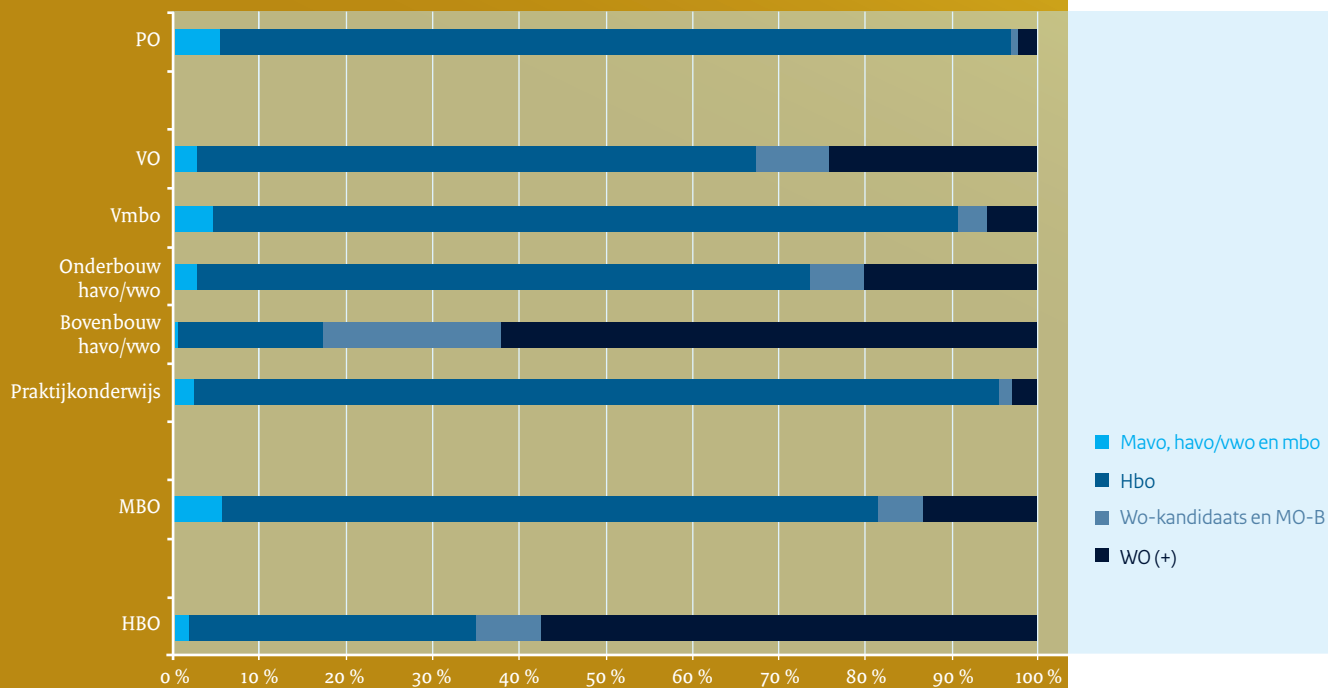
Het opleidingsniveau van het ondersteunend personeel met een lesgevende taak (de eerste categorie) is relatief lager dan het opleidingsniveau van de overige onder- wijsondersteuners. In het hoger beroepsonderwijs heeft ongeveer twee derde van de lesgevende onderwijs- ondersteuners een hbo-opleiding of hoger heeft afgerond.

¹ Voor de ‘Startmeting Convenant LeerKracht’ (SCL) hebben in mei 2009 ongeveer 17 duizend werknemers in de vier convenantpartijen (po, vo, mbo en hbo) vragen beantwoord over de diverse onderwerpen uit het convenant LeerKracht van Nederland. De resultaten uit dit onderzoek zijn gebaseerd op opinies en opvattingen van de respondenten en kunnen dus persoonlijk gekleurd zijn.

² ‘Sociale partners hebben samen voorbeeldfuncties beschreven. Daaruit wordt duidelijk wat de taken en verantwoordelijkheden van ondersteuners kunnen zijn en in hoeverre zij die taken (relatief) autonoom kunnen verrichten. In de onderwijswetten is een basis gelegd voor het vastleggen van bekwaam- heidseisen voor onderwijsondersteunende werkzaamheden die rechtstreeks verband houden met het onderwijsleerproces.

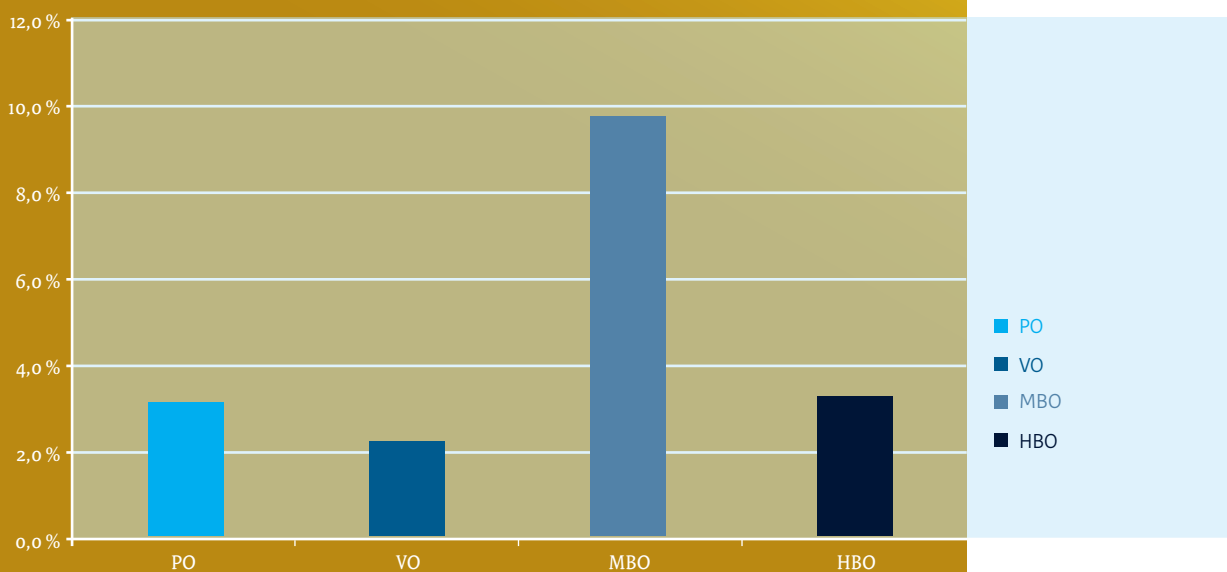
Onderwijsondersteuners hebben in het kader van de startmeting van het Convenant LeerKracht soms aangegeven dat zij zelfstandig lesgeven. Niet altijd is helder of hun werkzaamheden passen binnen de wettelijke mogelijkheden en door sociale partners beschreven voorbeeldfuncties dan wel of er sprake is van onbevoegd gegeven lessen.’

Figuur 3.1
Leraren naar (sub)sector en opleidingsniveau



Bron: ministerie van OCW,SCL, 2009.

Figuur 3.2
Aandeel lessen door onderwijsondersteuners



Bron: ministerie van OCW,SCL, 2009.

Daarmee is in deze sector het gemiddelde opleidingsniveau van deze categorie in vergelijking tot de andere sectoren het hoogst. In het primair onderwijs bestaat de hoofdmoot uit mbo- en hbo-opgeleiden. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is het aandeel ondersteuners met een lesgevende taak en maximaal mbo-niveau het hoogst met ongeveer 60 procent. In het voortgezet onderwijs is dit een relatief kleine groep. In het middelbaar beroepsonderwijs is deze groep veel groter; in deze sector wordt een substantieel deel van het onderwijs verzorgd door onderwijsondersteuners. Van nog eens 8 procent van de lesgevende onderwijsondersteuners in het middelbaar beroepsonderwijs is het opleidingsniveau niet bekend (zie tabel 3.1).

Onderwijsondersteunend personeel voor de klas

De inzet van onderwijsondersteunend personeel voor de klas verschilt sterk per sector. In het middelbaar beroepsonderwijs verzorgen onderwijsondersteuners ongeveer 10 procent van het totale aantal lessen; verreweg het meest van alle sectoren. In het primair en voortgezet onderwijs geven onderwijsondersteuners vrij weinig les: slechts 2 à 3 procent van alle lessen. In het hoger beroepsonderwijs is het aandeel lessen dat onderwijsondersteuners verzorgen ongeveer 3 procent.

In het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs mogen onderwijsondersteuners zonder bevoegdheid alleen lesgeven onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent. Als zij zelfstandig lesgeven, dan is de vraag over welk diploma ze beschikken ook relevant. Zoals gezegd moeten onderwijsondersteuners die zelfstandig voor de klas staan, namelijk zelf over een onderwijsbevoegdheid beschikken. In paragraaf 3.2 wordt hier verder op ingegaan.

Directiepersoneel: opleidingsniveau en lesgevende taken

Voor alle onderwijssectoren geldt dat vrijwel al het directiepersoneel ten minste een hbo-opleiding heeft afgerond. In het hoger beroepsonderwijs heeft de meerderheid (71 procent) van het directiepersoneel een universitaire opleiding voltooid. In het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs beschikt ruim een derde over een universitair diploma en in het primair onderwijs geldt dat voor 13 procent van het directiepersoneel.

Een deel van het directiepersoneel staat ook regelmatig voor de klas, met name in het primair en voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs geeft ruim een derde van het directiepersoneel structureel les, gemiddeld zeven uur per week. Dit zijn vooral afdelings- en teamleiders of conrectoren. In het primair onderwijs heeft ongeveer een op de vijf directieleden een structurele lestaak; deze directieleden geven gemiddeld twaalf uur per week les. De gemiddelde lestaak van directeuren (negen uur) is lager dan de gemiddelde lestaak van adjunct-directeuren (veertien uur). Verder geeft 9 procent van de directieleden in het primair onderwijs les ter vervanging. In het middelbaar beroepsonderwijs is het aandeel directieleden met een structurele lestaak het laagst (8 procent, gemiddelde lestaak acht uur per week). In het hoger beroepsonderwijs is dit aandeel 17 procent, maar is de gemiddelde lestaak met vijf uur het laagst.

Tabel 3.1. Het opleidingsniveau van onderwijsondersteuners met een lesgevende taak naar convenantsector (aandeel in procenten)

Sector	Opleidingsniveau						Totaal
	Lbo/mavo/vmbo	Mbo	Havo/vwo	Hbo	Wo	Anders	
Primair onderwijs	6	46	9	32	5	2	100
Voortgezet onderwijs	22	39	7	28	1	3	100
Middelbaar beroepsonderwijs	9	48	5	29	1	8	100
Hoger beroepsonderwijs	3	20	11	49	16	1	100

Bron: ministerie van OCW, SCL, 2009.

De bevoegdheids- en bekwaamheidseisen in een notendop

Op 1 augustus 2006 is de **Wet op de beroepen in het onderwijs** (Wet BIO) in werking getreden. De twee belangrijkste redenen voor de Wet BIO waren de invoering van bekwaamheidseisen voor leraren en de plicht voor schoolbesturen om leraren in de gelegenheid te stellen hun bekwaamheid te onderhouden. De Wet BIO is geen zelfstandige wet, maar een wet die de regels over benoemingen uit de bestaande onderwijswetten Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op de expertisecentra (WEC), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) heeft gewijzigd. Deze wetten geven per sector weer wat vanaf 1 augustus 2006 de benoemingsvereisten zijn, welke uitzonderingen daarop mogelijk zijn en welke voorwaarden daarbij gelden.

Ook is op 1 augustus 2006 het **Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel** in werking getreden. De in dit besluit opgenomen bekwaamheidseisen zijn een uitwerking van de zeven belangrijkste competenties voor het leraarsberoep (onder andere de interpersoonlijke, pedagogische, vakinhoudelijke, vakdidactische en organisatorische competenties). Meer informatie hierover staat op de SBL-website www.lerarenweb.nl. Het besluit geeft voor drie onderwijsgebieden weer welke kennis en vaardigheden een leraar moet hebben om te mogen lesgeven. De onderwijsgebieden zijn:

- primair onderwijs: het (speciaal) basisonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs;
- tweedegraadsgebied: vmbo, de eerste drie leerjaren havo en vwo, praktijkonderwijs en mbo;
- eerstegraadsgebied: bovenbouw havo en vwo.

Voor het hoger beroepsonderwijs zijn geen wettelijke bekwaamheidseisen ingevoerd.

Om een leraar te kunnen benoemen, moet deze bekwaam en bevoegd of benoembaar zijn. Hieronder worden de verschillende termen toegelicht:

Bekwaam

Leraren zijn bekwaam als zij voldoen aan de bekwaamheidseisen: de zeven wettelijk vastgelegde competenties. Een leraar moet echter in zijn loopbaan wel de kennis en vaardigheden onderhouden die hij voor deze zeven competenties nodig heeft.

Bevoegd

Vanaf 1 augustus 2006 geldt dat leraren bevoegd zijn als zij een getuigschrift hoger onderwijs van een lerarenopleiding hebben. Uit dit getuigschrift blijkt dat zij aan de bekwaamheidseisen voldoen. Leraren die al vóór 1 augustus 2006 een bevoegdheid hebben behaald, behouden uiteraard deze bevoegdheid.

Benoembaar

Soms zijn leraren ook benoembaar als zij nog niet bevoegd zijn, maar wel een leraar in opleiding (LIO) of een zij-instromer zijn of volgens de uitzonderingen van de wet tijdelijk onbevoegd mogen werken.

3.2 Bevoegdheid van onderwijspersoneel

Het opleidingsniveau van het onderwijspersoneel zegt nog niets over de (on)bevoegdheid van een docent. Een eerstegraadsdocent kan namelijk ook lesgeven in een vak waarvoor hij of zij geen enkele bevoegdheid heeft. De bevoegdheidseisen voor leraren vormen dan ook een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van leraren. Leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs moeten een getuigschrift hebben van een lerarenopleiding. De scholen moeten ervoor zorgen dat lessen worden gegeven door leraren die daartoe bevoegd zijn of die voldoen aan de eisen voor uitzonderingssituaties.

Scholen in het voortgezet onderwijs zijn wettelijk verplicht om jaarlijks gegevens aan te leveren bij het ministerie van OCW over de bevoegdheid van leraren en de vakken die zij geven (zie ook bijlage B3).³ De bevoegdheidsgegevens van het voortgezet onderwijs in deze paragraaf zijn voor een groot deel gebaseerd op deze integrale personeelstelling onderwijs (IPTO). Bij de analyse van de IPTO is ook het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs (CRIHO)⁴ gebruikt. Daarnaast is voor het voortgezet onderwijs gebruikgemaakt van de onderzoeksresultaten van het SCP uit *Gelukkig voor de klas? Leraren in het voortgezet onderwijs over hun werk*. De gegevens voor het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn gebaseerd op enquêtegegevens uit de 'Startmeting Convenant Leerkracht'.

3.2.1 Primair onderwijs

Voor het primair onderwijs geldt de regel dat als iemand een getuigschrift aan de lerarenopleiding basisonderwijs (of aan oudere vergelijkbare opleidingen) heeft behaald, hij daarmee voldoet aan de bekwaamheidseisen voor groepsleerkracht. Deze persoon mag dan alle vakken geven behalve het vak lichamelijke oefening aan groep 3 tot en met 8; hiervoor gelden specifieke voorwaarden (zie hierover meer bij 'bewegingsonderwijs').

Daarnaast werken er ook vakleerkrachten in het primair onderwijs. Deze leerkrachten moeten een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs hebben voor het vak dat zij geven. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vakken muziek, handvaardigheid en tekenen.

Voor leraren in het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs gelden dezelfde eisen als in het (speciaal) basisonderwijs. Een getuigschrift Special Educational Needs (voorheen de opleiding voortgezet speciaal onderwijs) is niet wettelijk verplicht, maar een groot deel van de leraren in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs heeft deze opleiding gevolgd. De werkgever kan met een leraar afspreken dat hij deze opleiding volgt.

Bijna alle leraren in primair onderwijs hebben onderwijsbevoegdheid

Van alle leraren die lesgeven in het primair onderwijs heeft 90 procent een diploma van de lerarenopleiding basisonderwijs (kweekschool, pedagogische academie, pabo). Daarnaast heeft 9 procent een andere hbo- of wo-opleiding voltooid waaraan een onderwijsbevoegdheid is verbonden. Dit zijn vooral de vakleerkrachten. 1 procent van de leraren heeft geen diploma met een onderwijsbevoegdheid.

Bewegingsonderwijs

De lerarenopleiding basisonderwijs leidt sinds 1 augustus 2001 niet meer op voor bewegingsonderwijs aan alle groepen. Leraren die na 1 september 2005 een diploma hebben behaald aan de lerarenopleiding basisonderwijs, mogen alleen bewegingsonderwijs geven aan groep 1 en 2. Om aan groep 3 en hoger les te kunnen geven, hebben zij een speciaal diploma nodig. Als leraren de 'Leergang vakbekwaamheid bewegingsonderwijs' voltooien, voldoen zij alsnog aan de bekwaamheidseisen voor bewegingsonderwijs in de groepen 3 tot en met 8.

³ Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), het 'Besluit informatievoorziening WVO', van 3 oktober 1997. Hierin is opgenomen dat het bevoegd gezag gegevens beschikbaar stelt over onder andere bevoegdheid per vak en jaartal behalen bevoegdheid.

⁴ CRIHO: De IB-Groep beheert in deze database alle inschrijvingen (en behaalde diploma's) aan hogescholen en universiteiten, die worden bekostigd door het ministerie van OCW en het ministerie LNV. Hierin zijn ook de gegevens van alle lerarenoplei-

dingen opgenomen. De database bevat gegevens vanaf het jaar 1990.

Tabel 3.2. Mate van bevoegdheid op het niveau van de lessen¹

Mate bevoegdheid	2006	2007
Bevoegd	77,4%	76,0%
Benoembaar	5,6%	7,1%
Onbevoegd of benoembaar op grond van artikel 33.3	16,9%	16,9%
Totaal	100%	100%

Bron: IPTO VO 2006 en 2007, bewerking Regioplan, 2009.

¹ De volgende groepen vallen onder de categorie benoembaar:

- personen die korter dan vier jaar een (universitaire) lerarenopleiding voortgezet onderwijs volgen (zoals LIO'ers en zij-instromers);
- leraren die op grond van artikel 35a van de WVO lesgeven in het eerstegraadsgebied met een tweedegraadsbevoegdheid (binnen eigen vak en korter dan vier jaar).
- Artikel 33, vijfde lid van de Wet op het voortgezet onderwijs schrijft voor onder welke voorwaarden leraren in de eerste twee leerjaren in teams kunnen werken aan vakoverstijgende programmaonderdelen. Uit de IPTO-tellingen is niet altijd duidelijk in hoeverre leraren op basis hiervan werkzaamheden verrichten dan wel of zij op basis van een ander WVO-voorschrift werkzaam zijn in een bij IPTO wél bekend leergebied.

Deze wijziging heeft gezorgd voor een kwaliteitsimpuls in het vak lichamelijke opvoeding (ook vaak aangeduid als bewegingsonderwijs), omdat hiervoor nu vakspecialisten kunnen worden ingezet. Van de leraren die na 1 september 2005 zijn afgestudeerd aan de lerarenopleiding basisonderwijs en die werken in de groepen 3 tot en met 8, heeft driekwart de bevoegdheid om bewegingsonderwijs te geven.

Onderwijsondersteunend personeel met lesgevende taken

In het primair onderwijs wordt ongeveer 3 procent van de lessen gegeven door onderwijsondersteuners (zie ook figuur 3.2). In de meeste gevallen hebben deze onderwijsondersteuners een structurele lestaak. Dit is toegestaan, als dit onder verantwoordelijkheid gebeurt van een bevoegd docent óf als de onderwijsondersteuner zelf over een relevante bevoegdheid beschikt. Ongeveer vier op de tien onderwijsondersteuners zegt alléén onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent les te geven. Bijna de helft (49 procent) staat naar eigen zeggen zelfstandig voor de klas. De rest doet dit deels zelfstandig, deels onder toezicht van een bevoegd docent. Van de groep onderwijsondersteuners die zelfstandig voor de klas staan, beschikt een derde over een onderwijsbevoegdheid: een kwart heeft een pabodiploma en 9 procent een hbo- of wo-diploma waaraan een onderwijsbevoegdheid is verbonden. Twee derde van de onderwijsondersteuners die zelfstandig lesgeven, beschikt echter niet over een onderwijsbevoegdheid. Zij geven dus onbevoegd les. Overigens volgt 14 procent van de groep zelfstandig lesgevende onderwijsondersteuners zonder onderwijsbevoegdheid op dit moment een opleiding tot leraar basisonderwijs (pabo).

3.2.2 Voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs kent twee bevoegdheidsniveaus voor leraren; eerstegraads en tweedegraads. Met een tweedegraadsbevoegdheid mag een leraar lesgeven in het vmbo, het praktijkonderwijs en in de eerste drie leerjaren van havo en vwo. Deze bevoegdheid kan alleen worden behaald aan een lerarenopleiding in het hoger beroepsonderwijs (op bachelorniveau).

Met een eerstegraadsbevoegdheid kan een leraar lesgeven in de bovenbouw van havo en vwo. Een eerstegraadsleraar is automatisch ook bevoegd om les te geven in het tweedegraadsgebied. Een eerstegraadsbevoegdheid kan behaald worden aan de universiteit of in het hoger beroepsonderwijs (in beide gevallen via een masteropleiding).

Uit het onderzoek van het SCP blijkt dat het aandeel leraren in het voortgezet onderwijs met een tweedegraadsbevoegdheid even groot is als het aandeel leraren met een eerstegraadsbevoegdheid. Onder de groep leraren met een eerstegraadsbevoegdheid zijn evenveel hbo'ers als academici. Onder de hbo'ers met een eerstegraadsbevoegdheid zijn veel leraren lichamelijke opvoeding en leraren in kunstvakken.⁵ Dit zijn vakken met een ongedeelde bevoegdheid. De opleidingen voor deze vakken worden vrijwel alleen in het hoger beroepsonderwijs aangeboden en leiden veelal op tot een eerstegraadsbevoegdheid.

Er kunnen op twee niveaus beslissingen worden genomen over bevoegdheid in het voortgezet onderwijs. Enerzijds kan op het niveau van de lessen worden bepaald welk aandeel lessen bevoegd dan wel onbevoegd wordt gegeven. Anderzijds kan op individueel niveau worden weergegeven in welke mate leraren bevoegd zijn voor de vakken die ze geven.

(On)bevoegde lessen

Op het niveau van de lessen werd in 2006 volgens de integrale personeelstelling onderwijs (IPTO) 83 procent van de lessen gegeven door gekwalificeerde docenten (zie ook tabel 3.2). Ruim driekwart (77,4 procent) van de lessen werd gegeven door een bevoegd docent en 5,6 procent door een benoembare docent. 'Gekwalificeerde docenten' zijn bevoegde leraren en benoembare leraren (zie ook de box op pagina 42).

Een op de zes lessen (16,9 procent) werd in 2006 gegeven door een onbevoegde docent of door een docent die lesgeeft op grond van artikel 33.3 van de WVO.⁶ Verder blijkt uit de IPTO dat het aandeel bevoegd gegeven lessen in het eerstegraadsgebied hoger is dan in het tweedegraadsgebied. Dit komt vooral doordat het aandeel lessen gegeven door een benoembare docent in het tweedegraadsgebied hoger is (zie bijlage B3). Dit betekent dat leraren in opleiding en zij-instromers die nog in

⁵ SCP, *Gelukkig voor de klas? Leraren in het voortgezet onderwijs over hun werk*, 2009.

⁶ *Op grond van artikel 33.3 van de WVO mogen schoolbesturen in noodgevallen tijdelijk onder specifieke voorwaarden onbevoegde docenten*

inzetten. Met ingang van de inwerkingtreding van de Wet BIO in 2006 kunnen scholen dit doen zonder ontheffing te vragen bij de Inspectie van het Onderwijs. Hierdoor en door de nieuwe wijze van gegevensverzameling is er geen onderscheid meer te

maken tussen leraren die buiten de kaders van de wet onbevoegd zijn aangesteld en personen die benoembaar zijn, omdat ze tijdelijk lesgeven onder de voorwaarden van artikel 33.3 WVO.

opleiding zijn, vaker ingezet worden in het tweede-graadsgebied.

Zoals blijkt uit tabel 3.2 is het aandeel lessen dat in 2007 door gekwalificeerde docenten werd gegeven niet gewijzigd ten opzichte van 2006. Wel heeft er een kleine verschuiving plaatsgevonden tussen de categorieën bevoegd en benoembaar.

Voor de onbevoegd (of op grond van artikel 33.3) gegeven lessen geldt dat deze vaak gegeven worden door docenten die niet voor die lessen bevoegd zijn, maar wel voor een ander vak. Deze docenten beschikken dus wel over een onderwijsbevoegdheid, maar geven naast hun 'eigen' vak ook een ander vak waarvoor ze niet bevoegd zijn. Van de lesuren die een benoembare of een onbevoegde leraar geeft, wordt 17 procent verzorgd door een docent die een bevoegdheid heeft voor een vak binnen hetzelfde vakgebied. De docent heeft daarmee wel enige verwantschap met dat voor hem 'nieuwe' vak. Het zijn vooral de talen, exacte vakken, maatschappijvakken en de cultuurvakken die door docenten gegeven, die in ieder geval nog één andere bevoegdheid hebben binnen hetzelfde vakgebied. Bij deze vakken wordt gemiddeld een kwart van de lesuren, verzorgd door een docent met een aanverwante bevoegdheid. Bij de economische, sociale/verzorgende en technische vakken komt dit veel minder vaak voor.

(On)bevoegde leraren

Als wordt gekeken naar het individueel niveau van leraren, dan blijkt dat 62 procent van de docenten alle lessen volledig bevoegd geeft. 11 procent van de docenten geeft uitsluitend onbevoegd les en 3 procent geeft alleen lessen waartoe zij 'benoembaar' zijn. De overige docenten (24 procent) geven meestal zowel een vak bevoegd als een vak onbevoegd en/of een vak waarvoor ze benoembaar zijn. Over de leraren die volledig onbevoegd lesgeven, is bekend dat zij over het algemeen relatief jong zijn en meestal een relatief kleine aanstellingsomvang hebben. Leraren geven vooral onbevoegd les, omdat de school hen daar om vraagt, niet omdat zij het zelf zo graag willen. Het initiatief voor het onbevoegd lesgeven lijkt dus vooral bij de school te liggen.⁷

Meer onbevoegdheid in vmbo

In het kader van de administratieve lastenverlichting worden sinds 2006 de IPTO-gegevens voor een groot deel van de scholen in het voortgezet onderwijs verzameld via hun lesroosters. Uit de lesroosterinformatie van ruim 160 scholen kan nu ook meer gedetailleerde

informatie worden gehaald over de bevoegdheid van onderwijsgevend personeel in het jaar 2006. Uit deze roosters blijkt dat in de onderbouw relatief minder lessen worden gegeven door volledig bevoegde leraren dan in de hogere leerjaren. Dit varieert van ruim driekwart volledig bevoegd in leerjaar 1 en 2 tot bijna 90 procent in leerjaar 6. Daarnaast zijn er ook verschillen in onderwijstype. In het vmbo worden minder lessen door volledig bevoegde docenten gegeven dan in havo en vwo (zie bijlage B3). Voor een deel komt dit waarschijnlijk doordat in het vmbo vaker gebruikgemaakt wordt van docenten uit de beroepspraktijk. Dit beeld komt overeen met de resultaten van het onderzoek van het SCP. In dat onderzoek zegt een vijfde van de leraren les te geven in een vak waarvoor zij niet (volledig) bevoegd zijn. Daarnaast constateert ook het SCP dat in het vmbo relatief het vaakst wordt lesgegeven zonder een volledige onderwijsbevoegdheid en in vwo en gymnasium het minst.⁸

Onderwijsondersteunend personeel met lesgevende taken

Uit de Startmeting van het Convenant Leerkracht blijkt (zie figuur 3.2) dat in het voortgezet onderwijs ruim 2 procent van de lessen wordt gegeven door onderwijsondersteunend personeel. Net als in het primair onderwijs mag een onderwijsondersteuner alleen lesgeven als dit onder verantwoordelijkheid gebeurt van een docent óf als de onderwijsondersteuner zelf over een relevante bevoegdheid beschikt.

Drie op de tien onderwijsondersteuners zegt alléén onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent les te geven. Ruim de helft (57 procent) geeft aan zelfstandig les te geven en de rest doet dit deels zelfstandig, deels onder toezicht van een bevoegd docent. Van de onderwijsondersteuners die naar eigen zeggen zelfstandig lesgeeft, beschikt twee derde niet over een diploma met een onderwijsbevoegdheid. Zij geven in dat geval dus onbevoegd les. Van de overige ondersteuners die zelfstandig lesgeven, heeft 15 procent een diploma waaraan een tweedegraads- of eerstegraads onderwijsbevoegdheid is verbonden en heeft 8 procent een pabodiploma. De overige 11 procent beschikt over een pedagogisch didactische aantekening. Van de onderwijsondersteuners die zonder dat ze over een onderwijsbevoegdheid beschikken zelfstandig voor de klas staan, volgt een op de vijf momenteel een opleiding om een tweedegraadsbevoegdheid te halen.

⁷ SCP, *Gelukkig voor de klas? Leraren voortgezet onderwijs over hun werk*, 2009.

⁸ SCP, *Gelukkig voor de klas? Leraren voortgezet onderwijs over hun werk*, 2009.

3.2.3 Middelbaar beroepsonderwijs

Voor de vakken in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie geldt dezelfde hoofdregel als voor het zogenoemde tweedegraadsgebied van het voortgezet onderwijs: docenten moeten voldoen aan de bekwaamheidseisen voor vo/bve, het zogenoemde tweedegraadsgebied. Een instelling in het middelbaar beroepsonderwijs kan een docent benoemen als deze voldoet aan de bekwaamheidseisen. Hiervoor moet hij een getuigschrift bezitten van een lerarenopleiding voortgezet onderwijs van een hogeschool of een universitaire lerarenopleiding. Degenen die geen getuigschrift hebben, mogen alleen onder specifieke voorwaarden benoemd worden als leraar. Zij moeten dan beschikken over een geschiktheidsverklaring van het bevoegd gezag en een getuigschrift pedagogisch-didactische scholing WEB, ook wel pedagogisch-didactische aantekening genoemd. Zij-instromers kunnen op basis van een geschiktheidsverklaring van het bevoegd gezag worden benoemd. Zij moeten dan wel binnen twee jaar een pedagogisch-didactische aantekening behalen.

Afwijkend ten opzichte van de benoembaarheidsvereisten in het voortgezet onderwijs is dat een leraar in het middelbaar beroepsonderwijs breed inzetbaar is in alle te geven vakken. De wet eist niet dat de leraar voldoet aan de bekwaamheidseisen voor het specifiek te geven vak, maar slechts dat hij voldoet aan de bekwaamheidseisen voor het tweedegraadsgebied. Het bevoegd gezag van de instelling kan de leraar die voldoet aan de bekwaamheidseisen, breder inzetten voor die vakken waarin het hem of haar voldoende bekwaam acht.

Van de docenten die lesgeven in het middelbaar beroepsonderwijs, heeft 5 procent geen enkele onderwijsbevoegdheid. 71 procent heeft een hbo- of wo-opleiding met onderwijsbevoegdheid en 18 procent van de docenten bezit een pedagogisch-didactische aantekening. Daarnaast is er nog een kleine groep (6 procent) met een pabodiploma. Dat 89 procent van de docenten over een voor het mbo vereiste onderwijskwalificatie beschikt, wil niet zeggen dat zij uitsluitend lesgeven in de vakken waarvoor ze een specifieke bevoegdheid hebben gehaald. In het middelbaar beroepsonderwijs wordt namelijk 69 procent van de lessen gegeven door onderwijspersoneel dat hiervoor een specifieke onderwijsbevoegdheid heeft behaald. Een deel van de lessen wordt verzorgd door onderwijspersoneel met een bevoegdheid in een ander vak. Schoolbesturen maken dus vaak gebruik van de mogelijkheid om onderwijspersoneel breder in te zetten dan het vak waarvoor ze een specifieke bevoegdheid hebben. Scholen zijn ook dan verplicht om ervoor te zorgen dat docenten de bekwaamheid voor hun werk kunnen onderhouden.

Onderwijsondersteunend personeel met lesgevende taken

Uit figuur 3.2 blijkt dat onderwijsondersteuners in het middelbaar beroepsonderwijs ongeveer 10 procent van alle lessen verzorgen. Dit is een flink aandeel van het totale aantal lessen, daarom is het belangrijk na te gaan in hoeverre deze onderwijsondersteuners bevoegd lesgeven. Uit de startmeting blijkt dat in het middelbaar beroepsonderwijs 16 procent van de onderwijsondersteuners met een lesgevende taak alléén onder toezicht van een bevoegd docent lesgeeft. Deze situatie is toegestaan. De overgrote meerderheid – driekwart van de onderwijsondersteuners met een lesgevende taak – staat zelfstandig voor de klas. De rest doet dit deels zelfstandig en deels onder verantwoordelijkheid van een bevoegd docent.

Van de onderwijsondersteuners die zelfstandig voor de klas staan, heeft 22 procent een hbo- of wo-opleiding afgerond waaraan een onderwijsbevoegdheid is verbonden en een enkeling heeft een pabodiploma behaald. Verder is circa 30 procent van de onderwijsondersteuners met een lesgevende taak benoembaar op basis van een pedagogisch-didactische aantekening. Bijna de helft (46 procent) van de onderwijsondersteuners die zelfstandig lesgeeft, heeft echter geen enkel diploma met een onderwijsbevoegdheid. Dit betekent dat een groot deel van de lessen die de onderwijsondersteuners geven, onbevoegd gegeven lessen zijn. Overigens is het wel zo dat ruim een derde (37 procent) van de onderwijsondersteuners die onbevoegd lesgeven, op dit moment een lerarenopleiding volgt; in de meeste gevallen een lerarenopleiding voor een tweedegraadsbevoegdheid.

3.3 Professionalisering

In deze paragraaf staat de professionele ontwikkeling van leraren centraal. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2 moeten leraren gedurende hun loopbaan hun bekwaamheid onderhouden. Eens bekwaam betekent immers niet voor altijd bekwaam. Om de onderwijskwaliteit op peil te houden moeten leraren hun kennis en vaardigheden voortdurend blijven ontwikkelen. Ook de maatschappelijke, onderwijskundige en technische ontwikkelingen die zich in een rap tempo voordoen, maken het noodzakelijk dat leraren zich blijven scholen.

3.3.1 Scholingsbeleid

Schoolbesturen hebben de plicht om leraren in staat te stellen zich te ontwikkelen en verder te bekwamen. Schoolbesturen ontvangen hiertoe in de lumpsum een budget voor scholing van onderwijspersoneel. Zo is in 2006 met de werkgevers- en werknemersorganisaties in het primair en voortgezet onderwijs een convenant⁹ gesloten om het onderwijspersoneel te professionaliseren en te begeleiden. Hiervoor is structureel een bedrag van € 100 miljoen per jaar beschikbaar gesteld.

De meeste scholen hebben voor de professionalisering van hun docenten een na- en bijscholingsplan opgesteld. Hierin geven zij aan wat de inhoudelijke speerpunten van het scholingsbeleid zijn, welke (na)scholingsactiviteiten er ondernomen worden en wat het scholingsbudget is. De belangrijkste speerpunten in deze plannen zijn voor alle sectoren scholing vanwege onderwijsvernieuwing, onderhoud van bekwaamheden van het personeel en, in iets mindere mate, scholing gericht op leerlingenzorg en -begeleiding. In het primair onderwijs wordt daarnaast veel aandacht besteed aan scholing voor specialistische functies (zoals remedial teaching, intern begeleider of coaching) en onderwijs aan specifieke doelgroepen.¹⁰

Als het gaat om de mate waarin werknemers deelnemen aan werkgerelateerde cursussen, scoort de onderwijssector in vergelijking met andere sectoren erg hoog. Gemiddeld heeft in Nederland ruim een derde van alle werkenden van 25 tot 65 jaar in de twaalf maanden voorafgaand aan februari/maart 2008 minimaal één

werkgerelateerde cursus gevolgd. Voor de sector onderwijs gold dit voor meer dan de helft van de werknemers (51,4 procent). Alleen werknemers in het openbaar bestuur scoorden met 54,8 procent iets hoger. Deze twee sectoren scoren hoog, omdat hierin relatief veel hoger opgeleiden werken en hoger opgeleiden volgen vaker een cursus dan lager opgeleiden.¹¹ Binnen de functiecategorie leraren heeft ruim 90 procent deelgenomen aan bijscholings- en professionaliseringsactiviteiten. Dit komt ongeveer overeen met de deelname in andere landen, zo blijkt uit het pas verschenen OESO-rapport.¹²

De aard van de scholingsactiviteiten waaraan leraren in Nederland deelnemen, loopt uiteen van studiedagen, congresbezoeken en kortdurende cursussen tot meer tijdsintensieve activiteiten zoals volledige opleidingen. In het kader van hun professionalisering nemen leraren voornamelijk deel aan informatiebijeenkomsten (zoals studiedagen en congresbezoeken) en kortdurende cursussen. Ook participeert ongeveer de helft van de leraren in een vorm van coaching of intervisie. Opvallend is dat kortdurende nascholingsactiviteiten vaker volledig of gedeeltelijk op initiatief van de leidinggevende worden ondernomen. Deelname aan de meer tijdsintensieve activiteiten - volledige opleidingen voor een bredere of hogere graad of voor het verwerven van extra bekwaamheden - gebeurt in de meeste gevallen op initiatief van de leraar zelf.¹³

Op dit moment is een aanzienlijk deel van de leraren bezig met een opleiding; circa 13 procent van het onderwijzend personeel in de vier convenantssectoren (ruim 35.000 personen) volgt een opleiding. Vooral de wo- en hbo-master zijn populair: 40 procent van de docenten die een opleiding volgen, doet een van deze opleidingen. Met name in het speciaal basisonderwijs volgen veel docenten een opleiding (21 procent). Zij kiezen vooral voor de hbo-master (13 procent; twee derde van alle in deze sector gevolgde opleidingen); in de meeste gevallen betreft dit de master Special Educational Needs. Zoals te verwachten valt, volgt vooral personeel dat in het vmbo(-t) of voor havo en vwo werkt, de eerstegraads lerarenopleiding.

⁹ 'Convenant Professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in primair en voortgezet onderwijs', zie hiervoor: <http://www.minocw.nl/documenten/37564b.pdf>.

¹⁰ IVA: Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid, (nog te verschijnen).

¹¹ CBS: Socio-economische trends tweede kwartaal 2009.

¹² OECD: *Creating effective teaching and learning environments; first results from TALIS, 2009.*

¹³ IVA: Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid, (nog te verschijnen).

Circa 16 procent van de opleidingen die leraren volgen, wordt volgens de respondenten gefinancierd vanuit de Lerarenbeurs voor scholing (zie hierover meer in paragraaf 3.3.2). Ongeveer 40 procent van de gevolgde opleidingen financiert de werkgever volledig. In het primair onderwijs is dit aandeel dat door de werkgever wordt gefinancierd, verreweg het hoogst. Per subsector varieert de 'werkgeversbijdrage' nogal. In het voortgezet onderwijs (vmbo(-t), havo en vwo) en het middelbaar beroepsonderwijs nemen docenten de kosten van de opleiding het vaakst voor eigen rekening.

Zoals gezegd is de werkgever verantwoordelijk voor de bij- en nascholing van het personeel. Deze scholing kan gefinancierd worden uit de middelen die scholen ontvangen als onderdeel van de lumpsum. Het is niet de bedoeling dat deze reguliere scholingsactiviteiten betaald worden via de Lerarenbeurs. Die is namelijk specifiek gericht op opscholing en het verwerven van extra bekwaamheden. Overigens verwacht slechts 10 procent van de schoolleiders dat (na)scholingsactiviteiten onder druk komen te staan door de invoering van de Lerarenbeurs.¹⁴ In tabel 3.3 is te zien dat het gemiddelde scholingsbudget in het primair en voortgezet onderwijs is gestegen sinds 2006. In het hoger beroepsonderwijs zijn de uitgaven voor scholing het hoogst.

Ook onder het overige onderwijspersoneel wordt veel aan scholing gedaan. Van de overige functiecategorieën neemt onderwijsondersteunend personeel het vaakst deel aan opleidingen. Op dit moment volgt 16 procent van het onderwijsondersteunend personeel (ongeveer 7.000 personen) een opleiding; dat is relatief zelfs iets meer dan bij het onderwijzend personeel. Bijna de helft (48 procent) van de onderwijsondersteuners die een opleiding volgen, volgt een lerarenopleiding. In het mbo en in iets mindere mate ook in het voortgezet onderwijs komen vooral de tweedegraadslerarenopleidingen veel voor onder onderwijsondersteuners in opleiding (respectievelijk 39 en 22 procent). In alle sectoren voeren anderzootige opleidingen (dus geen lerarenopleidingen) met een krappe meerderheid (52 procent) de overhand bij het onderwijsondersteunend personeel.

Van het directiepersoneel volgt momenteel gemiddeld 12 procent een opleiding. De verschillen tussen de sectoren zijn voor deze functiecategorie wel groot. In het voortgezet onderwijs volgt slechts 6 procent van het directiepersoneel een opleiding, terwijl dit aandeel in het (voortgezet) speciaal onderwijs op zo'n 20 procent

ligt. Van alle functiecategorieën neemt het organisatie- en beheerspersoneel met 9 procent het minst deel aan een opleiding.

3.3.2 Lerarenbeurs

In 2008 is de Lerarenbeurs voor scholing ingevoerd. Met behulp van deze Lerarenbeurs kunnen leraren in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs hun professionele niveau verhogen, hun vakkennis verbreden of zich specialiseren. Hierdoor verbetert de kwaliteit van de lessen en worden leraren breder inzetbaar. Bovendien vergroot het de loopbaanmogelijkheden van leraren. De Lerarenbeurs is een structurele maatregel uit het *Actieplan LeerKracht van Nederland*. Elke leraar kan gedurende zijn onderwijsloopbaan één keer in aanmerking komen voor een Lerarenbeurs.

In korte tijd zijn veel leraren bekend geworden met de mogelijkheden die de Lerarenbeurs biedt. Inmiddels geeft twee derde van de leraren aan een beetje tot goed bekend te zijn met de regeling.¹⁵ Onder directiepersoneel is de bekendheid met de regeling nog groter. De animo voor de Lerarenbeurs is enorm. In ongeveer een jaar tijd hebben ruim 17 duizend leraren, verspreid over drie termijnen, een beurs aangevraagd. De belangrijkste redenen voor leraren om een beurs aan te vragen zijn persoonlijke interesse, beter toegerust zijn om taken uit te voeren en bekwaamheden op peil houden.¹⁶

Leraren in het primair en voortgezet onderwijs vragen de Lerarenbeurs relatief vaker aan dan leraren in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. De meeste leraren (circa 68 procent) vragen op eigen initiatief een Lerarenbeurs aan, in 22 procent van de gevallen is het een gezamenlijk initiatief van de school en de leraar en in ongeveer 10 procent van de gevallen neemt de leidinggevende het initiatief.¹⁷ Een leraar mag zelf bepalen welke opleiding hij wil volgen met de Lerarenbeurs.

¹⁴ Ministerie van OCW, *Startmeting Convenant Leraren*, 2009.

¹⁵ Ministerie van OCW, *Startmeting Convenant Leerkracht*, 2009.

¹⁶ IVA, *Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid*, (nog te verschijnen).

¹⁷ IVA, *Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid*, (nog te verschijnen).

Tabel 3.3. Indicaties voor de uitgaven aan scholing als percentage van de loonsom, 2006 en 2008

	Po	Vo	Mbo	Hbo
2006*	1,0	0,7	-	-
2008**	1,4	1,0	1,3	1,9

* Bron: ITS, Aandachtsgroepenmonitor 2006 (voor mbo en hbo zijn geen cijfers voor 2006 beschikbaar).

** Bron: IVA, Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid, (nog te verschijnen).

Tabel 3.4. Toegekende beurzen eerste, tweede en derde tranche, verdeling over de sectoren (afgerond op tientallen)

	Po		Vo		Mbo		Hbo		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	Totaal
Eerste tranche	2.640	56%	1.340	28%	450	10%	270	6%	4.700	100%
Tweede tranche	2.040	56%	1.090	30%	280	8%	210	6%	3.620	100%
Derde tranche*	2.840	55%	1.490	29%	500	9%	350	7%	5.180	100%
Totaal	7.520	56%	3.920	29%	1.230	9%	830	6%	13.500	100%

Bron: IB-Groep, bewerking IVA.

* Voor de derde tranche worden de voorlopige cijfers weergegeven. Omdat deze cijfers nog niet volledig bewerkt zijn, is een indeling naar soort opleiding en opleidingsniveau nog niet mogelijk.

Tabel 3.5. Toegekende beurzen eerste, tweede en derde tranche, verdeling over de sectoren (afgerond op tientallen)

	Hbo		Wo		Overig		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Bachelor	800	14%	130	16%	0	0%	930	11%
Master	3.500	60%	410	49%	120	8%	4.030	49%
Overig (cursus)	1.530	26%	290	35%	1520	92%	3.340	40%
Totaal	5.830	100%	830	100%	1640	100%	8.300	100%

Bron: IB-Groep, bewerking IVA.

Van de 17 duizend aanvragen zijn er inmiddels ongeveer 13,5 duizend toegekend. Ruim de helft van de toegekende beurzen ging naar leraren in het primair onderwijs en 29 procent naar leraren in het voortgezet onderwijs (zie tabel 3.4).

Het merendeel van de leraren – zes op de tien – aan wie een beurs is toegekend, heeft voor een bachelor- of masteropleiding gekozen (zie tabel 3.4). De rest kiest voor een andere (korte) opleiding. In het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is de master Special Educational Needs het populairst. De master Pedagogiek komt veel voor bij leraren in het primair onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Populair onder de overige opleidingen zijn vooral coachingsopleidingen, opleiding tot schoolleider primair onderwijs en opleidingen voor middenmanagement primair onderwijs. Ongeveer 80 procent van de leraren geeft aan tevreden te zijn over het aanbod van de opleidingen die in aanmerking komen voor de Lerarenbeurs.¹⁸

3.3.3 Lerarenregister

In Nederland kennen beroepsgroepen zoals artsen, notarissen en maatschappelijk werkers een zogeheten beroepsregister. Voor de meeste docenten bestaat een dergelijk register op dit moment nog niet. Bij sommige vakverenigingen bestaat al wel de mogelijkheid voor leraren om zich te registreren in een (voorlopig) register. Op dit moment zijn er weinig leraren geregistreerd in een al bestaand lerarenregister. In het voortgezet onderwijs is het aandeel geregistreerde leraren op dit moment met bijna 5 procent het hoogst van alle onderwijssectoren. In het primair onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs ligt het aandeel geregistreerde leraren tussen de 1,5 en 4,5 procent.

Ongeveer een kwart van alle leraren geeft aan plannen te hebben voor registratie.¹⁹ Leraren die zich al hebben geregistreerd of van plan zijn om zich te laten registreren, doen dit vooral omdat zij hun vak willen bijhouden of zich verder willen professionaliseren. Een beperkt deel van de leraren wil zich laten registreren, omdat zij hiermee hun arbeidsmarktpositie willen verbeteren of de status van het leraarschap willen verhogen. Leraren willen zich om verschillende redenen niet laten registreren, bijvoorbeeld omdat registratie weinig toegevoegde waarde zou hebben voor hun functioneren als docent,

noch voor hun positie op de arbeidsmarkt. Ook zijn lang niet alle leraren bekend met het register.

Een van de maatregelen uit het *Actieplan LeerKracht van Nederland* is een privaatrechtelijk lerarenregister ontwikkelen. De Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL) is gevraagd om alle bestaande initiatieven rondom lerarenregisters te bundelen, te coördineren en te ondersteunen. Daartoe participeren in het voortgezet onderwijs leraren uit de vakinhoudelijke verenigingen en in het primair onderwijs onder andere leden van de Aob, het CNVO en BON als relevante beroepsorganisaties in het registratieproject. Het doel van het register is dat de leraren laten zien dat ze voldoen aan de in de Wet BIO verankerde bekwaamheidseisen en aan de wettelijke verplichting om die te onderhouden. Er zal sprake zijn van een initieel deel voor startende leraren en een beroepsregister voor ervaren beroepsbeoefenaren.

Voor het voortgezet onderwijs zijn inmiddels beroepsstandaarden geformuleerd en criteria en procedures voorgesteld voor de inschrijving in het register. Ook hebben er al proefregistraties plaatsgevonden. Waarschijnlijk start in het voorjaar van 2010 het register van leraren in het voortgezet onderwijs officieel. Voor het primair onderwijs wordt het proces rond het formuleren van beroepsstandaarden, criteria en procedures begin 2010 afgerond. De verwachting is dat ongeveer een half jaar later het officiële register voor leraren in het primair onderwijs kan worden opengesteld. Het vmbo en mbo beginnen nog in het najaar van 2009 met het ontwikkelproces naar een register voor leraren in het beroepsonderwijs.

¹⁸ IVA, *Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid, (nog te verschijnen)*.

¹⁹ Ministerie van OCW, *'Startmeting Convenant Leerkracht', 2009*.



H4

De school als professionele arbeidsorganisatie

Inleiding

Als medewerkers zich prettig en gewaardeerd voelen in hun werkomgeving, komt dit hun prestaties en de kwaliteit van hun werk ten goede. Leraren zijn over het algemeen tevreden over hun beroep en hebben plezier in hun werk. Daarover gaat paragraaf 4.1. Vanwege de ruime mogelijkheden voor leraren om te promoveren naar een hogere salarisschaal ('versterking van de functiemix'), is het belangrijk dat elke school transparante afspraken maakt over de criteria voor de bevordering van leraren. Paragraaf 4.2 gaat over de vormgeving van dit promotiebeleid. Hoe promoties in de afgelopen jaren werden toegekend en welke lessen daaruit kunnen worden geleerd voor de nabije toekomst, komt aan bod in paragraaf 4.3.

De kwaliteit van het onderwijs is gebaat bij een sterkere positie van de leraar. Dat betekent dat de leraar niet slechts het schoolbeleid uitvoert, maar de 'professionele ruimte' heeft om vanuit zijn deskundigheid (mee) te beslissen over het onderwijskundig beleid en het onderwijskwaliteitsbeleid van de school en over de uitvoering daarvan. Paragraaf 4.4 gaat over deze versterking van de positie van de leraar. De schoolleider, tot slot, speelt bij de uitvoering van het personeelsbeleid een cruciale rol. Paragraaf 4.5 gaat in op de rol van de schoolleider in het primair en voortgezet onderwijs.

4.1 Arbeidstevredenheid

Hoge werktevredenheid, lage organisatie- tevredenheid

Onderwijspersoneel is bijzonder tevreden over de werkinhoud en over de relatie met collega's (zie tabel 4.1). De tevredenheid op deze punten is in alle onderwijssectoren hoger dan in de marktsector. Het primair onderwijs is koploper: zo'n 90 procent van het personeel in het primair onderwijs toont zich tevreden of zeer tevreden over werkinhoud en relatie met collega's. De tevredenheid op deze punten is relatief laag in het middelbaar beroepsonderwijs.

Minder tevreden is het onderwijspersoneel over de eigen organisatie; alle onderwijssectoren scoren op organisatie-tevredenheid lager dan de marktsector. Ook op dit aspect scoort het primair onderwijs wel weer het hoogst en het middelbaar beroepsonderwijs het laagst. Hier is ruimte voor verbetering. Alles bijeengenomen is de arbeidstevredenheid van de onderwijssectoren het hoogst in het primair onderwijs en het laagst in het middelbaar beroepsonderwijs.

(On)tevredenheid over organisatiestructuur

Het primair onderwijs kent ook hoge tevredenheidsscores voor de wijze waarop de leidinggevende leiding geeft, en voor informatievoorziening en communicatie (zie tabel 4.1): het hoogst van de onderwijssectoren en ook substantieel hoger dan de marktsector. Overigens zijn de onderwijssectoren aanzienlijk minder tevreden over informatievoorziening en communicatie dan de marktsector (met uitzondering van primair onderwijs).

Organisatiestructuur: primair onderwijs verschilt van andere onderwijssectoren

Het onderzoek waar de tevredenheidscijfers uit tabel 4.1 aan zijn ontleend¹, geeft geen verklaring voor de gevonden verschillen tussen de onderwijssectoren. Mogelijk spelen hierbij verschillen in sectorstructuur een rol.

Basisscholen hebben bijvoorbeeld, in verhouding tot scholen in de andere onderwijssectoren, een kleine omvang, waardoor er minder afstand is tussen (hoogste) leidinggevend en medewerkers. Daarnaast hebben alle basisscholen een (vrijwel) uniform rooster. Door deze vaste schooltijden zijn er natuurlijke momenten op de schooldag waarop personeel en schoolleiding elkaar kunnen treffen: voor en na de lessen, in de middag-pauze. Deze contactmogelijkheden bieden veel ruimte voor informeel overleg en vergemakkelijken het inroosteren van formele vergaderingen.

De andere onderwijssectoren hebben veel minder uniforme roosters, om zo goed mogelijk tegemoet te kunnen komen aan de onderwijsbehoeften van de leerlingen. De structuur van klassen, van vakspecialismen van docenten en van keuzemogelijkheden voor leerlingen maakt dat docenten ongelijke lesroosters hebben. Begin-, eind- en pauzemomenten zijn daardoor niet voor alle docenten hetzelfde. De mogelijkheden voor informele contacten en voor formeel overleg worden hierdoor aanzienlijk beperkt.

¹ Ministerie van BZK, *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2007, 2008*.

Tabel 4.1. Tevredenheid van personeel in onderwijssectoren en de marktsector over verschillende arbeidsaspecten: aandeel (zeer) tevreden

	po	vo	mbo	hbo	wo	marktsector
Tevredenheid over werkinhoud	89%	83%	80%	85%	86%	71%
Tevredenheid over relatie met collega's	91%	87%	86%	89%	85%	78%
Tevredenheid over de baan	80%	71%	68%	74%	78%	72%
Tevredenheid over de organisatie	63%	50%	42%	54%	61%	65%
Tevredenheid over wijze waarop leidinggevende leiding geeft	59%	46%	43%	49%	55%	49%
Tevredenheid over informatievoorziening en communicatie	52%	29%	21%	31%	35%	41%

Bron: ministerie van BZK, *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2007, 2008*.

Conclusie uit OESO-onderzoek: versterk personeelsbeleid Nederlandse scholen

Recent onderzoek van de OESO¹ benadrukt de noodzaak om het personeelsbeleid van scholen te versterken. Weliswaar gaat deze studie uitsluitend over de onderbouw van het voortgezet onderwijs, maar de resultaten zijn wel breder te interpreteren voor het personeelsbeleid van scholen in Nederland ten opzichte van andere landen.

- Met de stelling 'De meest effectieve leraren krijgen de grootste beloning (in geld of anderszins)' was slechts 8 procent van de Nederlandse leraren het (zeer) eens, tegenover 26 procent gemiddeld.
- Het aandeel leraren dat aangaf recentelijk een gemiddelde of grote salarisbijstelling te hebben gekregen, was in Nederland met 5,5 procent lager dan gemiddeld (9 procent).
- Ook was het aandeel leraren dat recentelijk een gemiddelde of grote loopbaanstap had gemaakt, in Nederland met 7 procent aanzienlijk lager dan gemiddeld (16 procent).

Hieruit blijkt dat leraren in Nederland hun loopbaanmogelijkheden als beperkter ervaren dan gemiddeld in andere landen. De beleidsoplossing hiervoor is reeds in gang gezet met het convenant LeerKracht van Nederland en de extra middelen voor het functiemixbeleid. Deze onderzoeksresultaten geven aan dat het van groot belang is om het loopbaanbeleid binnen de scholen te versterken met onder meer de functiemixmiddelen en de beoordelingscyclus.

¹ OESO, 'Creating effective teaching and learning environments; first results from TALIS', 2009.

Arbeidstijd: in de klas, op school en thuis

Samenwerking in arbeidsorganisaties is gebaat bij aanwezigheid van collega's. Formele en informele afstemming met collega's gaat beter als men elkaar regelmatig treft. Leraren brengen een belangrijk deel van hun tijd door met leerlingen in de klas. Die tijd is dan vanzelfsprekend niet beschikbaar voor collegiale afstemming.

Opmerkelijk is dat leraren een bijzonder groot deel van hun overige tijd thuis werken. Ook dan zijn zij dus niet aanspreekbaar voor collega's. Docenten in het voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroeps-onderwijs werken gemiddeld 9,2 uren van hun gemiddelde werkweek van 31,9 uur thuis, ofwel 29 procent van hun tijd.² In het basisonderwijs is dat 20 procent van de tijd. Geen enkele andere arbeidsmarktsector komt daar ook maar enigszins in de buurt; de gemiddelde Nederlandse werknemer werkt volgens de OSA-gegevens 2,5 van de 31,4 wekelijkse arbeidsuren thuis, ofwel 8 procent van zijn werktijd.

Dat leraren zoveel thuis werken is historisch zo gegroeid, doordat er geen goede gelegenheid was om voor- en nawerk op school te kunnen doen. In de huidige tijd is een positieve kant hiervan voor werknemers de grotere mate van flexibiliteit in de arbeidstijd. Voor onderwijsorganisaties is een nadeel dat deze arbeidstijdverdeling de mogelijkheden tot onderlinge afstemming beperkt.

Beloningstevredenheid

Onderwijspersoneel heeft in vergelijking tot de marktsector een ambivalente houding tegenover beloning. Enerzijds toont het onderwijspersoneel zich (beduidend) minder tevreden over de primaire arbeidsvoorwaarden dan werknemers in de marktsector³ (zie tabel 4.2), anderzijds zegt onderwijspersoneel aanzienlijk minder dan werknemers in de marktsector gemotiveerd te

raken door extra beloningsmogelijkheden. Dit geldt vooral voor het primair en voortgezet onderwijs, waar in de afgelopen jaren ook maar weinig middelen zijn ingezet voor beloningsdifferentiatie. Het convenant *LeerKracht van Nederland* en de middelen die daarmee beschikbaar komen om de functiemix te versterken, maken het mogelijk deze situatie te veranderen.

² Bron: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek; berekeningen op basis van het OSA-Arbeidsaanbodpanel 2006.

Het wekelijkse gewerkte aantal uren is het gemiddelde aantal van alle voltijders en deeltijders tezamen.

³ Gegevens dateren van vóór de economische crisis (recentere cijfers zijn niet voorhanden).

Tabel 4.2. Tevredenheid van onderwijspersoneel over beloningsaspecten aandeel (zeer) tevreden respectievelijk aandeel positieve antwoorden

	po	vo	mbo	hbo	wo	marktsector
Tevredenheid met primaire arbeidsvoorwaarden	49%	43%	52%	58%	59%	60%
Tevredenheid met secundaire arbeidsvoorwaarden	56%	51%	53%	61%	67%	58%
De mogelijkheid van extra beloning geeft mij extra motivatie (aandeel 'ja'-antwoorden)	52%	59%	57%	57%	58%	71%

Bron: ministerie van BZK, *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2007, 2008*.

4.2 Promotiebeleid voor leraren

Uitdaging: cultuuromslag in het personeelsbeleid

Tot voor kort hadden leraren nauwelijks mogelijkheden om naar een hogere schaal te promoveren. Dat verklaart deels waarom onderwijswerkgevers in vergelijking tot andere werkgevers in hun personeelsbeleid bijzonder weinig prioriteit toekenden aan ‘arbeidsvoorwaarden en beloning’, zoals blijkt uit gegevens uit het voorjaar van 2008 (zie tabel 4.3).

De komende jaren gaat dit veranderen. De functiemix-middelen bieden ruimte om tienduizenden leraren naar hogere salarisschalen te promoveren. Optimale toedeling van deze middelen voor versterking van de functiemix, maakt het noodzakelijk voor onderwijsbesturen, schoolleiders en medezeggenschapsraden om het thema ‘promotiebeleid’ nu veel hoger op de agenda te zetten. Werkgevers in het onderwijs staan nu daarom voor de uitdaging om een enorme cultuuromslag in hun personeelsbeleid tot stand te brengen, in samenspraak met hun medezeggenschapsraden.

Prioriteit voor medezeggenschap

De hoge prioriteit die onderwijswerkgevers toekennen aan medezeggenschap, opleiding, beoordeling en loopbaanontwikkeling (in vergelijking met de totale economie, zie tabel 4.3) vormt een noodzakelijk, en vooral ook veelbelovend uitgangspunt om de aandacht voor ‘arbeidsvoorwaarden en beloning’ te versterken. Promotie- en beloningsbeleid kunnen immers alleen goed vorm krijgen in samenspraak met de medezeggenschap.

En promotie- en beloningsbeleid staan niet op zichzelf, maar horen ingebed te zijn in de beoordelingscyclus. Functioneren, opleiding en loopbaanontwikkeling zijn daarbij belangrijke elementen.

Schoolbeleid voor schaalpromotie

In de uitwerking van het convenant *LeerKracht van Nederland* zijn per sector tripartiet globale uitgangspunten geformuleerd om te bepalen op grond van welke criteria promotie naar een hogere schaal mogelijk is. In de cao’s hebben de sociale partners deze uitgangspunten nader uitgewerkt. Het schoolbestuur bepaalt uiteindelijk hoe het beleid voor schaalpromotie er binnen de eigen scholen daadwerkelijk gaat uitzien. Het personele deel van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad, of de (groeps)ondernemingsraad⁴, verder aan te duiden als PMR/OR, heeft daarbij instemmingsrecht. Dat betekent dat het schaalpromotiebeleid er alleen maar komt als de PMR/OR akkoord gaat met een voorstel van het bestuur. In de praktijk hebben besturen en medezeggenschapsraden uiteraard een gezamenlijk belang om tot een goed schoolbeleid voor schaalpromotie te komen. De medezeggenschapsraad hoeft overigens niet te wachten op een voorstel van het bestuur, maar kan ook zelf initiatief nemen om het schaalpromotiebeleid van de eigen instelling op de overlegagenda te zetten.

De rol van de PMR/OR

Het convenant *LeerKracht van Nederland* voorziet dat de PMR/OR een belangrijke taak zal hebben bij de invoering

⁴ Voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs is er de Wet medezeggenschap op scholen, op grond waarvan elke school verplicht is een medezeggenschapsraad in te stellen voor personeel en ouders. In dit hoofdstuk wordt steeds uitsluitend geduid op de personeelsgeleding van de MR, de PMR.

Wanneer meer dan één school onder hetzelfde bevoegd gezag valt, dan is er naast de MR per school ook een Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) voor bovenschoolse zaken. Voor het middelbaar en hoger beroepsonderwijs bestaat geen specifieke medezeggenschapswet,

en geldt dus de Wet op de ondernemingsraden. Op grond daarvan kan elke school een ondernemingsraad (OR) instellen, en kan voor bovenschoolse aangelegenheden een GOR worden ingesteld. Dit is een ‘groepsondernemingsraad’: een OR voor meerdere bedrijven binnen één concern.

Tabel 4.3. Aandeel werkgevers dat binnen het personeelsbeleid ‘hoge’ of ‘zeer hoge’ prioriteit toekent aan het thema

	Onderwijs	Totale economie
Arbeidsvoorwaarden en beloning	50%	76%
Medezeggenschap	71%	55%
Opleidingen en scholing	85%	67%
Beoordeling van medewerkers	79%	80%
Loopbaanontwikkeling en mobiliteit	75%	54%

Bron: OSA, *Trendrapport Vraag naar arbeid 2008, 2009 (enquêtegegevens voorjaar 2008)*.

van de nieuwe functiemix. In het convenant staat daarom de afspraak dat het schoolbestuur de PMR/OR op de hoogte stelt van relevante gegevens voor de functiemix en het te voeren beleid, zodat de uitgaven aan de functiemixmiddelen en de ontwikkeling van de functiemix gemonitord kunnen worden. Om de schoolbesturen te ondersteunen bij het ontwikkelen en uitvoeren van eigen beleid, en om de PMR/OR een adequate rol te laten spelen in het besluitvormingsproces, stelt het ministerie van OCW informatie over de ontwikkelingen per school beschikbaar op de website www.functiemix.minocw.nl.

Startmeting versterking functiemix

In het voorjaar van 2009 is onderzoek⁵ gedaan binnen scholen om meer zicht te krijgen op de daadwerkelijke uitvoering van het bestaande promotiebeleid en de ontwikkeling van het nieuwe beleid.

De eerste vraag daarbij was: in hoeverre zijn schoolleiders en leraren op de hoogte van het bestaan van de (toekomstige) veranderingen in de beloning? Het blijkt dat schoolleiders en leraren in het voortgezet onderwijs het beste op de hoogte zijn. Dat is niet verwonderlijk: in de Randstadregio's zijn al in januari 2009 extra financiële middelen verstrekt om de functiemix te versterken. Directieleden in het voortgezet onderwijs zijn het best geïnformeerd (95 procent; zie tabel 4.4). Leden van de PMR/OR zijn redelijk geïnformeerd (84 procent is op de hoogte), en van de leraren is driekwart nu bekend met de verandering van beloningsmaatregelen. Binnen het voortgezet onderwijs blijkt dat de beloningsmaatregelen grotere bekendheid genieten op scholen met havo-/vwo-klassen dan op categorale vmbo's.

Ook in het primair onderwijs, waar de middelen pas vanaf het schooljaar 2010-2011 beschikbaar komen, zijn schoolleiders en leraren redelijk op de hoogte. In het middelbaar beroepsonderwijs is de bekendheid met de toekomstige verandering van beloningsmaatregelen nog beperkt. Ook in het hoger beroepsonderwijs zijn schoolleiders en leraren nog niet in grote mate op de

hoogte. Het is echter goed mogelijk dat de bekendheid met de maatregelen is toegenomen nadat het SEO-onderzoek⁶ werd uitgevoerd: vanaf het voorjaar van 2009 zijn immers instellingsconvenanten tot stand gebracht.

Binnen onderwijsinstellingen waar de bekendheid met de beloningsmaatregelen laag is, hebben de schoolleiding en de medezeggenschapsraad een taak om helder met leraren te communiceren over de gevolgen van de functiemix binnen de school.

Nieuwe promotiecriteria binnen de instellingen

Hoewel scholen al redelijk op de hoogte blijken te zijn van de mogelijkheden om de functiemix te versterken, zijn schoolleiders en medezeggenschapsraden nog niet allemaal in dezelfde mate tot actie overgegaan om binnen hun eigen instelling een beleid op te zetten. Volgens een derde van de PMR/OR-leden in het voortgezet onderwijs zijn er binnen hun instelling nieuwe criteria voor promotiebeleid opgesteld (zie tabel 4.5). Als deze vraag aan leraren wordt voorgelegd, die naar verwachting wat minder op de hoogte zijn dan de MR-leden, antwoordt in het voortgezet onderwijs 20 procent bevestigend. Het ligt voor de hand dat deze relatief hoge cijfers in het voortgezet onderwijs samenhangen met het feit dat de versterking van de functiemix in de Randstadregio's al is ingegaan.

Ook in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs zijn de eerste stappen gezet voor een nieuw promotiebeleid binnen de instellingen: in het middelbaar beroepsonderwijs geeft 12 procent van de PMR/OR-leden aan dat de instelling inmiddels nieuwe promotiecriteria heeft opgesteld. In het hoger beroepsonderwijs is dat 17 procent.

In het primair onderwijs is er nog een flinke weg te gaan: nog slechts 7 procent van de instellingen heeft volgens de PMR/OR-leden nieuwe schoolcriteria voor promotie

⁵ SEO Economisch Onderzoek, Startmeting versterking functiemix (nog te verschijnen).

⁶ SEO Economisch Onderzoek, Startmeting versterking functiemix (nog te verschijnen).

Tabel 4.4. Aandeel personeel dat op de hoogte is van de toekomstige verandering van beloningsmaatregelen

	po	vo	mbo	hbo
Directie	95%	95%	74%	79%
Leden PMR/OR	73%	84%	58%	59%
Onderwijzend personeel (aandeel 'ja'-antwoorden)	63%	74%	50%	40%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op SCL (2009).

Casus primair onderwijs: het functiemixbeleid van Stichting PCO Gelderse Vallei

De Stichting PCO Gelderse Vallei beheert 15 basisscholen in Barneveld, Nijkerk en Woudenberg, met in totaal 3.600 leerlingen en 300 medewerkers. Het strategisch beleidsplan is geschreven in de vorm van een routekaart met vijf bestemmingen. Een van deze bestemmingen is het beleid voor goed werkgeverschap. Het personeelsbeleid is er vooral op gericht om medewerkers de gelegenheid te geven zich te blijven ontwikkelen. De stichting ziet de invoering van de functiemix als een steun in de rug om de reeds uitgezette route te blijven volgen. De eerste extra financiële middelen om de functiemix te versterken komen beschikbaar vanaf 1 augustus 2010.

De functiemix brengt 'erkende ongelijkheid' tussen verschillende leraarsfuncties met zich mee. Dat is nieuw in het basisonderwijs waar tot op heden vrijwel elke leraar dezelfde salarisschaal had. Dit vraagt om een zekere verandering in de cultuur op de scholen. Daarom heeft de stichting een zorgvuldig invoeringstraject in gang gezet. Allereerst heeft zij twee startbijeenkomsten georganiseerd om personeelsleden te informeren over de functiemix en het invoeringstraject. De leraren kregen bovendien de gelegenheid om hun zorgen over en wensen bij de invoering van de functiemix te uiten.

Draagvlak is essentieel bij de invoering van de functiemix. Dat is de reden dat de schooldirecteuren de functie-eisen voor de nieuwe functies samen met de leraren ontwikkelen. Er vindt regelmatige afstemming met de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad plaats over de ontwikkeling van de promotiecriteria. De (G)MR heeft instemmingsbevoegdheid voor het functiemixbeleid en de nieuwe criteria.

De Stichting PCO Gelderse Vallei heeft tot slot personele ontwikkeling als het centrale thema van haar personeelsbeleid benoemd. De kwaliteit van functionerings- en beoordelingsgesprekken is daarvoor van wezenlijk belang. De schooldirecteuren krijgen daarom – mede met het oog op de invoering van de functiemix – extra training in het voeren van deze gesprekken.

van leraren naar een hogere schaal. Er is voor het primair onderwijs weliswaar nog tijd, omdat de verstrekking van de functiemixmiddelen pas op 1 augustus 2010 start. Maar gezien de omvang van de inspanningen die de sector moet leveren – zoals promotie van 40 procent van de leraren basisonderwijs van salarisschaal LA naar LB in vijf jaar tijd – is urgentie geboden.

Communicatie vanuit de MR

Ook de communicatie vanuit de MR is het sterkst in het voortgezet onderwijs: 43 procent van de leraren meldt dat die communicatie plaatsvond (zie tabel 4.6). Van hen is het merendeel daar tevreden over.

Tabel 4.5. Zijn er binnen de MR criteria opgesteld voor promotie?

		po	vo	mbo	hbo
Leden PMR/OR	ja	7%	34%	12%	17%
	nee	75%	49%	46%	63%
	weet niet	18%	17%	42%	20%
Onderwijzend personeel	ja	5%	20%	7%	11%
	nee	45%	30%	29%	22%
	weet niet	50%	50%	64%	67%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op SCL (2009).

Tabel 4.6. Is er vanuit de MR gecommuniceerd naar het personeel over de nieuwe functiemix en zo ja, bent u tevreden over de communicatie? (antwoorden van onderwijzend personeel)

	po	vo	mbo	hbo
Ja, hierover is gecommuniceerd en ik ben tevreden over de communicatie	17%	25%	9%	7%
Ja, hierover is gecommuniceerd, maar ik ben niet tevreden over de communicatie	10%	18%	8%	6%
Nee, hierover is niet gecommuniceerd	58%	43%	60%	65%
Weet niet	15%	14%	23%	23%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op SCL (2009).

Casus voortgezet onderwijs: het functiemixbeleid van RSG Noord Oost Veluwe

RSG Noord Oost Veluwe in Epe is een scholengemeenschap voor vmbo-havo-vwo met ongeveer 950 leerlingen en 120 personeelsleden. De school is een zelfstandige bestuurlijke eenheid. Epe ligt buiten de Randstad; de eerste extra financiële middelen om de functiemix te versterken komen dus beschikbaar vanaf 1 januari 2010.

Het schoolbeleid om de functiemix te versterken wordt uitgewerkt in een werkgroep met daarin de rector, de controller, een afdelingsleider en zes docenten. Deze werkgroep informeert de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad, die instemmingsbevoegdheid heeft.

Uitgangspunt voor de werkgroep is een beleidsrijke aanpak. De school voert de verdeling van functies over de schalen LB, LC en LD in op een manier die bij de school past en die helpt om strategisch personeelsbeleid vorm te geven. De criteria waaraan leraren in de verschillende schalen moeten voldoen, worden zo concreet mogelijk geformuleerd.

In de werkgroep is gediscussieerd over het 'academisch niveau van de LD-functie'. De sociale partners zijn namelijk als een van de uitwerkings-elementen van het convenant LeerKracht van Nederland overeengekomen dat in 2014 alle eerstegraads-docenten die structureel lesgeven in de bovenbouw, recht hebben op een LD-functie. De heteroog samengestelde groep docenten onderkent dit, maar vindt dat excellente vmbo-docenten ook in aanmerking moeten kunnen komen voor LD.

Daarnaast is de werkgroep behoorlijk eensgezind over de drie belangrijke expertisegebieden voor een LC-docent:

- de pedagogisch-didactische vakman of -vrouw, de topdocent in de klas;
- de teamspeler die op alle niveaus aansprekende lessen geeft;
- de innovator die een voortrekker is, afwisselt en nieuwe vormen uitprobeert.

Een dilemma in de werkgroep is nog of een docent, om in aanmerking te komen voor LC, deze expertisegebieden alle drie moet beheersen (generalist), of juist in een van de gebieden moet uitblinken (specialist).

Belangrijke vervolgvragen zijn:

- Hoe dient de invoering geplaats te worden in de tijd?
- Op welke wijze gaat de werkgroep (objectieve) beoordelingscriteria vormgeven en implementeren?

Deze fase volgt na de zomervakantie 2009. De werkgroep streeft ernaar om eind september 2009 alle knopen te hebben doorgehakt.

4.3 Toekenning van promoties

Hoe werden promoties in de afgelopen jaren toegekend? En welke lessen kunnen daaruit worden getrokken voor de nabije toekomst? Om inzicht te krijgen in de uitvoering van het promotiebeleid in de komende jaren,⁷ is geanalyseerd hoe scholen in de afgelopen jaren promoties toekenden.⁸ Deze analyse vormt ook een antwoord op vragen die hierover in de Tweede Kamer zijn gesteld.⁹

Welke leraren zijn daadwerkelijk naar een hogere loonschaal gepromoveerd en op basis van welke criteria? Hebben alle leraren een eerlijke kans om naar een hogere schaal te promoveren of promoveren leraren wellicht ook om niet legitieme redenen (bijvoorbeeld goede connecties met de directie, of oudste rechten)? Dat laatste is overigens niet objectief vast te stellen, en wordt mede beïnvloed door het perspectief van degenen die (zich) deze vraag stellen.

De leraren die momenteel de grootste kans hebben op een promotie, voldoen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs min of meer aan dezelfde kenmerken.¹⁰ Als leraren al heel lang in de sector werken, neemt de kans op promotie af. Ook geldt dat hoe meer tijd leraren kunnen besteden aan niet-lesgebonden taken, hoe groter de kans is op promotie binnen de lerenschalen. Specifiek voor het voortgezet onderwijs geldt dat leraren die lesgeven op havo-/vwo-scholen de grootste kans hebben op promotie, helemaal als ze lesgeven in de bovenbouw.

Beeld van leraren: promoties gaan niet altijd eerlijk

Veel leraren vinden dat de procedure rondom schaalpromotie oneerlijk verloopt (tabel 4.7). Leraren in alle sectoren spreken hun zorgen uit over 'achterkamertjespolitiek' en hebben het gevoel dat veel promoties plaatsvinden op basis van een 'goede relatie met de directie' en met name in het primair onderwijs op basis van 'oudste rechten'. Bovenal speelt volgens leraren in het primair onderwijs het aantal dienstjaren een zeer grote rol. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs zijn veelvoorkomende promotiecriteria het vervullen van extra taken zoals managementtaken en specifieke taken (remedial teacher, mentor, enzovoort) en actieve participatie bij onderwijsvernieuwing en -ontwikkeling. Ook onderwijsrelevante

opleidingen spelen in het hoger beroepsonderwijs vaak een rol bij promoties. Daarbij gaat het vooral om het behalen van een wo-master.

Directie en gepromoveerden: promoties gaan wel degelijk eerlijk

Ook aan directeuren en aan recentelijk gepromoveerde leraren zijn in het SEO-onderzoek¹¹ vragen gesteld over oneerlijkheid bij promoties. Was daar in hun optiek sprake van? In een lijst van 23 criteria die een mogelijke rol spelen bij bevordering van leraren, blijkt er een vrij groot verschil van mening te bestaan over de rol van het criterium 'Goede relatie met de directie'. Zowel directie als recentelijk gepromoveerde leraren plaatsen deze indicator onder aan de lijst: zij geven aan dat zo'n 'Goede relatie met de directie' niet of nauwelijks een rol speelde bij de promotiebeslissing. Leraren echter plaatsen dit criterium vrij hoog op de lijst van elementen die volgens hen van betekenis zijn bij het bevorderen van leraren binnen hun instelling.

Verklaarbaar verschil van inzicht

Dit verschil in inzicht tussen directie en recent gepromoveerden enerzijds, en de brede groep van leraren anderzijds, is verklaarbaar vanuit natuurlijke mechanismen in dergelijke situaties. Mensen gaan veelal uit van de integriteit van hun eigen handelen. Vanuit het perspectief van directie en recent gepromoveerden spelen daarom vooral objectieve criteria een rol bij promotie. Vanuit het perspectief van de leraar echter, spelen bij promotie van een collega subjectieve criteria juist een grotere rol; bij objectieve criteria had hij of zij zelf immers wellicht promotie gekregen.

Eerlijke procedures: dialoog over promotiecriteria

Het onderzoek geeft gelukkig een objectieve uitweg uit de geconstateerde tegenstelling. Voor alle sectoren geldt dat leraren duidelijke promotiecriteria op prijs stellen. Leraren op de scholen waarbij de nieuwe promotiecriteria al zijn opgesteld, blijken twee keer zo vaak van mening te zijn dat alle leraren een eerlijke kans op schaalpromotie hebben als de leraren op scholen zonder nieuwe criteria. Een goede dialoog tussen directie, medezeggenschap en leraren is dus de weg naar draagvlak voor transparante promotiecriteria. Voor een goede

⁷ SEO Economisch Onderzoek, Startmeting versterking functiemix (nog te verschijnen).

⁸ Zonder de inzet van de functiemixmiddelen dus, met uitzondering van de start daarvan in het voortgezet onderwijs in de Randstadregio's.

⁹ Tweede Kamer, Kamerstuk 2007-2008, 27923, nr. 63.

¹⁰ De gepromoveerden in het po zijn niet nader geanalyseerd vanwege het geringe aantal waarnemingen.

¹¹ SEO Economisch Onderzoek, Startmeting versterking functiemix (nog te verschijnen).

Tabel 4.7. Bent u van mening dat op uw school alle leraren een eerlijke kans hebben op een schaalpromotie? (antwoorden van onderwijzend personeel)

	po	vo	mbo	hbo
Ja	31%	22%	16%	21%
Nee	26%	50%	51%	44%
Weet niet/geen mening	44%	28%	33%	34%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op SCL (2009).

Tabel 4.8. Formele gesprekken tussen leidinggevende en medewerker (functionerings-/beoordelingsgesprekken)

	po	vo	mbo	hbo	wo	marktsector
Aandeel werknemers dat in de voorgaande 12 maanden ten minste één formeel gesprek had met direct leidinggevende	80%	66%	69%	86%	79%	71%
Aandeel werknemers dat gesprekken met direct leidinggevende (zeer) belangrijk vindt	92%	84%	87%	86%	86%	78%
Aandeel (zeer) tevreden over gesprekken met direct leidinggevende	70%	59%	54%	57%	64%	68%

Bron: ministerie van BZK, Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2007, 2008.

Tabel 4.9. Komt schaalpromotie (benoeming) in een formeel gesprek met uw direct leidinggevende aan de orde? En maakt u daar concrete afspraken over? (antwoorden van onderwijzend personeel)

	po	vo	mbo	hbo
Ja, wordt besproken	9%	19%	17%	33%
Indien ja: leidt tot concrete afspraken	31%	36%	38%	51%

Bron: SEO Economisch Onderzoek, gebaseerd op SCL (2009).

uitwerking van het functiemixbeleid op scholen zijn communicatie en dialoog essentieel.

Functionerings- en beoordelingsgesprekken worden veelvuldig gehouden

Een ruime meerderheid van het onderwijspersoneel heeft ten minste eenmaal per jaar een formeel gesprek met de direct leidinggevende (zie tabel 4.8). Dergelijke gesprekken vormen het fundament voor het personeelsbeleid voor het zittende personeel. Het hoger beroeps- onderwijs is koploper: in het hbo heeft 86 procent ten minste eenmaal per jaar een gesprek. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs ligt het aandeel iets beneden het cijfer voor de marktsector.

Onderwijspersoneel hecht grote waarde aan het formele gesprek. Het aandeel werknemers dat de gesprekken met de direct leidinggevende (zeer) belangrijk zegt te vinden, is in alle sectoren hoger dan in de marktsector. De tevredenheid over de gesprekken ligt wat lager dan in de marktsector, behalve in het primair onderwijs. Deze tevredenheid laat weer hetzelfde profiel zien als de tevredenheidsaspecten uit tabel 4.1: laag in het middelbaar beroepsonderwijs, hoog in het primair onderwijs.

Functionerings- en beoordelingsgesprekken: essentieel voor promotiebeleid

Schaalpromotie komt als onderwerp echter maar mondjesmaat ter sprake in de functionerings- en beoordelingsgesprekken (zie tabel 4.9), aldus leraren. Bovendien leidt dat dan nog niet vaak tot concrete afspraken. Met name in het primair en voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs is wat dat betreft een cultuuromslag noodzakelijk voor de inhoud van de functionerings- en beoordelingsgesprekken. Afspraken uit functioneringsgesprekken, bijvoorbeeld over opleiding, taken en/of (toekomstig) functioneren, kunnen namelijk een goede basis vormen voor promotie naar een hogere salarisschaal en/of functie. Het is daarom van belang om bij een veel groter deel van de leraren ter sprake te brengen of de betrokkene wel of niet voor promotie in aanmerking komt, wat de redenen daarvoor zijn, of wat de mogelijke afspraken zijn om op termijn eventueel voor promotie in aanmerking te komen.

Functionerings- en beoordelingsgesprekken zijn, bij goede toepassing, een stimulans voor professionele ontwikkeling en prestaties van het personeel, in samenhang met de doelstellingen van de school. Zodoende speelt de gesprekkencyclus een essentiële rol bij het realiseren van de doelstellingen uit het *Actieplan LeerKracht*, vooral bij de invoering van de nieuwe functiemix.

‘Hoe kan ik zelf aan de slag met het functiemixbeleid?’

Waar moet je beginnen als je als leraar, bestuurder, medezeggenschapsraadlid of schoolleider initiatief wilt nemen voor een goed functiemixbeleid op jouw school?

- De brochure *Functiemix voortgezet onderwijs* biedt toegankelijke, algemene informatie over de functiemix in het voortgezet onderwijs. De brochure is opgesteld door de vakbonden, werkgeversorganisaties en het ministerie van OCW, en is te downloaden van de sites van deze organisaties.
- De brochure *Convenant LeerKracht: Invulling docentfuncties VO* biedt specifieke informatie over onder meer nieuwe voorbeeldfuncties voor docenten in het voortgezet onderwijs. De brochure is opgesteld door de VO-raad samen met de bonden, en is downloadbaar van hun sites.
- Voor de andere sectoren zijn er (nog) geen brochures: voor het primair onderwijs zal naar verwachting in het najaar een brochure verschijnen van vakbonden, werkgeversorganisaties en het ministerie van OCW.
- De sectorale convenanten zijn te vinden op www.leerkrachtvannederland.nl.
- De uitwerking van de afspraken in de sectorale cao's kan worden geraadpleegd via de sites van de cao-partijen.
- Op de site www.functiemix.minocw.nl kunt u van alle scholen en schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs de gegevens raadplegen over de ontwikkeling van de eigen functiemix. Deze gegevens zijn nu en de komende jaren een belangrijk instrument voor alle betrokkenen om te monitoren hoe de versterking van de functiemix in de eigen school vorm krijgt.

4.4 Versterking van de positie van de leraar als professional

De kwaliteit van het onderwijs is gebaat bij een sterke positie van de leraar. Dat betekent dat de leraar niet slechts uitvoerder is van schoolbeleid, maar ook de 'professionele ruimte' heeft om vanuit zijn deskundigheid (mee) te beslissen over het onderwijskundig beleid en onderwijskwaliteitsbeleid van de school en de uitvoering daarvan.

Professionele ruimte hangt samen met regelmogelijkheden en autonomie. Dit vereist betrokkenheid bij de besluitvorming en de mogelijkheid om keuzes te maken bij de invulling van het dagelijks werk. ResearchNed heeft onderzocht in welke mate leraren zeggenschap hebben over het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig beleid en kwaliteitsbeleid van de school.¹² Dit gebeurde in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroeps- onderwijs.

Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk de meerderheid van de leraren in alle onderwijssectoren de meeste zeggenschap ervaart binnen de muren van het klaslokaal: zij zijn het die de beslissende stem hebben over de inhoud van de lesstof, de volgorde waarin deze behandeld wordt en de gebruikte didactiek. Over het algemeen zijn leraren te vreden over hun zeggenschap.

Leraren die aangeven dat ze weinig tot geen zeggenschap hebben, dragen hiervoor verschillende redenen aan:

- In de beleving van veel leraren zijn het op hun school steeds weer dezelfde (andere) leraren die de 'professionele ruimte benutten'.
- Daarnaast noemen leraren van alle sectoren als belemmering: de mate waarin individuele leraren zich aangesproken voelen om de taken op zich te nemen die volgens hen samenhangen met 'professionele ruimte'.
- In het primair onderwijs speelt 'tijd' een belangrijke rol bij het uitoefenen van zeggenschap.
- In het middelbaar beroepsonderwijs ondervinden meer leraren dan in de andere onderwijssectoren dat de besluitvorming onduidelijk georganiseerd is.

Opvallend is dat een vrij grote groep leraren, zo'n 25 procent, aangeeft dat de zeggenschap van leraren niet formeel is vastgelegd, zowel als het gaat om het onderwijskundig beleid als om het kwaliteitsbeleid van de

instelling. Als zeggenschap wel formeel is vastgelegd, dan betreft dat met name de meer onderwijsinhoudelijke zaken. In het primair onderwijs zijn dat bijvoorbeeld de omgang met leerlingen, de gevolgde didactiek en de keuze voor leermiddelen. In het voortgezet onderwijs wordt de beleidsontwikkeling voor toetsing en inhoud en de volgorde van de lesstof het meest genoemd. Ook in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs betreft zeggenschap voornamelijk onderwijsinhoudelijke zaken.

Uit het onderzoek blijkt verder dat leraren vooral tevreden zijn over de autonomie die zij ervaren in de aspecten waarover zij ook de meeste zeggenschap ervaren: de inhoud en volgorde van de lesstof en de didactiek. Deze zaken raken aan de kern van het leraarsberoep. In alle sectoren zijn relatief weinig leraren tevreden over de mate van zeggenschap die zij – in hun ervaring – hebben over het beleid voor en de uitvoering van beoordelingscriteria en toetsingswijze. Opvallend is dat leraren weinig zeggenschap over deze aspecten ervaren, terwijl ze er wel veel belang aan hechten.

Voor een stevige positie van de leraar binnen de school is goed personeelsbeleid nodig, dat formeel is vastgelegd.¹³ De positie van de leraar wordt daarom in overleg met de sociale partners in een wettelijk kader verankerd voor de sectoren po, vo, mbo en hbo. De planning is om het wetsvoorstel eind 2009 aan de Tweede Kamer aan te bieden. De uitgangspunten worden op sectoraal niveau uitgewerkt. Met de sociale partners is overeengekomen dat de uitgangspunten uit het wettelijk kader nader worden uitgewerkt. De sociale partners in het middelbaar beroepsonderwijs hebben daarom inmiddels een professioneel statuut. Ook in de andere sectoren hebben de sociale partners dergelijke initiatieven in gang gezet.

De inspectie houdt toezicht op het kwaliteitsbeleid van onderwijsinstellingen. De professionele ruimte van de leraar – een van de aspecten van de kwaliteit van het leraarschap – wordt onderwerp van inspectietoezicht nadat de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is gewijzigd. De Inspectie werkt het toezicht op de professionele ruimte van de leraar uit in de toezichtskaders die gelden voor de onderwijssectoren.

¹² ResearchNed, *De zeggenschap van leraren, Nulmeting in het po, vo, mbo en hbo*, (zie www.minocw.nl).

¹³ Actieplan *LeerKracht van Nederland*.

4.5 Schoolleiderschap

Besturen en schoolleiders hebben grote invloed op de kwaliteit en resultaten van het onderwijs op hun school. De ervaring leert dat een goed gecoördineerde aanpak van het onderwijskundig beleid en het personeelsbeleid snel zorgt voor betere prestaties van een school. Dat heeft dan weer een positief effect op de betrokkenheid en motivatie van leraren. Andersom blijkt uit onderzoek¹⁴ dat zwakke prestaties van scholen veelal samenhangen met zwak optreden van bestuur en schoolleider. Het is dus niet alleen belangrijk om te investeren in de bekwaamheid en de professionalisering van leraren, maar zeker ook in de kwaliteiten van schoolleiders en ander directiepersoneel. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het schoolleiderschap in het primair en voortgezet onderwijs.

Opbrengstgericht leiderschap in het primair onderwijs

In de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs Scholen voor Morgen¹⁵ is het belang van goed leiderschap benadrukt. Ook staat hierin dat het nodig is te investeren in schoolleiders, om de onderwijskwaliteit verder te verbeteren en de leeropbrengsten voor rekenen en taal te verhogen. Versterking van het 'opbrengstgericht leiderschap' is daarin een belangrijke leidraad. Hoe dit binnen de sector kan worden uitgewerkt, is in het najaar van 2008 besproken met de PO-raad, de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS), de Algemene Onderwijsbond (Aob), CNV-schoolleiders en de Nederlandse Schoolleiders Academie (NSA). Dit overleg heeft geleid tot een samenhangende aanpak van beleidsinitiatieven om het opbrengstgericht leiderschap te versterken, die eind 2008 aan de Tweede Kamer aangeboden.¹⁶

Een van de initiatieven uit de *Aanpak Opbrengstgericht Leiderschap* is het schoolleiderschap aantrekkelijker te maken. Zo is er een stimuleringsregeling voor opleidings-trajecten voor nieuwe schoolleiders. Ook zijn er trainee-trajecten die gericht zijn op leidinggevend van buiten het primair onderwijs. Samenwerkingsverbanden van schoolbesturen (en lerarenopleidingen) konden een stimuleringsbijdrage aanvragen van € 17.000 per traject. Eind 2009 gaan de eerste trajecten van start. Daarnaast zijn in de aanpak maatregelen opgenomen

om de kwaliteit van bestuur en management te versterken. Hiertoe start onder andere eind 2009 het programma *Opbrengstgericht Leiderschap*. Dit is een driejarig project waarin besturen en scholen ernaar streven om de kwaliteit van bestuur en management duurzaam te verbeteren. Dit moet gebeuren op zo'n manier dat het ertoe leidt dat de opbrengsten van het primaire proces zichtbaar verbeteren, vooral op het gebied van taal en rekenen. Daarnaast richt het programma zich op het verspreiden van kennis over resultaatgericht werken en succesvolle methoden. Besturen en schoolleiders kunnen zo van elkaar leren. Voor dit programma is € 6,8 miljoen beschikbaar voor een periode van drie jaar.

Ook wordt de komende jaren de beloning van schoolleiders in het primair onderwijs verbeterd om deze functie aantrekkelijker te maken. Vanuit het convenant *LeerKracht van Nederland* is er vanaf 2009 jaarlijks structureel een extra bedrag van € 34,2 miljoen beschikbaar voor een toelage voor directeuren. Per 1 januari 2009 worden werkgevers in het primair onderwijs in staat gesteld om de directeur van iedere school in schaal DA tot en met DC plus uitloop, een toelage toe te kennen van € 275 bruto per maand. Vanaf 1 augustus 2010 is een budget beschikbaar om de salarispositie van adjunct-directeuren in schaal AA te verbeteren.

Leiderschapsstijlen in het voortgezet onderwijs

In de Expeditie durven delen doen van de VO-raad (zie www.durvendelendoen.nl) vinden op scholen voor voortgezet onderwijs concrete vernieuwingsprojecten plaats om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Professionalisering van schoolleiders maakt hier integraal onderdeel van uit, inclusief het aspect onderwijskundig leiderschap.

De OESO heeft in haar recent verschenen TALIS-onderzoek¹⁷ analyses gemaakt rondom het leiderschap in het voortgezet onderwijs. Daarbij zijn overigens geen specifieke noties over de situatie in Nederland opgenomen.

¹⁴ Onderwijsinspectie, *Onderwijsverslag 2007/2008*, 2009.

¹⁶ Tweede Kamer, *Aanpak Opbrengstgericht Leiderschap*, Kamerstuk 2007-2008, 31293, nr. 32.

¹⁷ OESO, 'Creating effective teaching and learning environments; first results from TALIS', 2009.

¹⁵ Tweede Kamer, *Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs Scholen voor morgen*, Kamerstuk 2007-2008, 31293, nr. 1.

De afgelopen jaren is in verschillende landen een verschuiving opgetreden in de leiderschapsstijl in het onderwijs van een 'bureaucratische stijl' van leidinggeven naar een meer 'integrale' leiderschapsstijl. Bij een bureaucratische stijl van leidinggeven richt een schoolleider zich vooral op het vaststellen van en sturen op administratieve procedures en op de verantwoordingsplicht van de schoolleider aan het schoolbestuur. Bij schoolleiders met een integrale leiderschapsstijl staan juist het behalen van onderwijsdoelen en de verdere ontwikkeling van de onderwijspraktijk centraal.

In scholen waar sterk integraal leiderschap wordt getoond, zo wijst het onderzoek uit, werken leraren onderling meer samen bij het realiseren van hun doelen. Dit doen ze ook bij het lesgeven en bij het vormgeven van de professionele ontwikkeling. De relaties tussen leraren en leerlingen blijken ook vaak beter te zijn. Bij de feedback en beoordeling van leraren op deze scholen wordt een groter belang gehecht aan innovatieve onderwijsmethoden en professionele ontwikkeling. Ook worden de leerresultaten van de leerlingen vaker in de beoordeling meegenomen. Als er op deze scholen tekortkomingen bij leraren worden geconstateerd, zorgen de schoolleiders vaker voor een opleidings- of ontwikkelingsplan voor de desbetreffende leraren.



H5

Lerarenopleiding en arbeidsmarktpositie van jonge leraren

Inleiding

Om nu en in de toekomst voldoende goede leraren voor de klas te krijgen zijn de lerarenopleidingen van cruciaal belang. De opleidingen vervullen een belangrijke rol in de scholing en voorbereiding van aankomende leraren voor hun beroep voor de klas. In paragraaf 5.1 worden de meest actuele instroomcijfers van de lerarenopleiding gepresenteerd. Paragraaf 5.2 gaat over het rendement van de opleidingen. In paragraaf 5.3 wordt een aantal nieuwe wegen naar het leraarschap beschreven en in paragraaf 5.4 komt de arbeidsmarktsituatie van pas afgestudeerde leraren aan de orde.

5.1 Instroom lerarenopleiding

Instroom lerarenopleiding basisonderwijs

Leerlingen uit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs kiezen veel minder vaak voor de lerarenopleiding basisonderwijs dan enkele jaren geleden. Bedroeg de instroom in 2007 nog bijna 7.700 studenten, in 2008 is dat gedaald naar ongeveer 6.900 studenten. Dat is een daling van 10 procent. Vergeleken met het topjaar 2003, toen er bijna 10.000 studenten startten met een studie aan de pabo, is de daling zelfs 30 procent.¹ Overigens heeft deze daling van de instroom naar verwachting geen grote negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt in het primair onderwijs in de komende jaren. In de laatste ramingen voor het primair onderwijs is al rekening gehouden met een kleinere instroom.

De daling is volgens de HBO-raad voor een deel te verklaren doordat enkele jaren geleden de reken- en taaltoets is ingevoerd. Dit kan jongeren ervan weerhouden om te starten met de lerarenopleiding basisonderwijs. Of hierdoor ook het rendement van de opleiding stijgt is nu nog niet te zeggen. Daarnaast is ook het aantal deeltijdstudenten flink afgenomen. In vergelijking met 2004 is het aantal deeltijdstudenten gehalveerd: van bijna 1.700 naar ruim 800.

Instroom (tweedegraads)lerarenopleidingen voortgezet onderwijs

De instroom in de lerarenopleiding voortgezet onderwijs is in 2008 heel licht gedaald: van 5.400 in 2007 naar 5.300 in 2008. Het aantal ingeschrevenen aan de universitaire lerarenopleiding ligt de laatste jaren zo rond de 1.100.

Instroom masters hbo

In 2008 zijn ongeveer 650 leraren gestart met een hbo-master³ om zo een eerstegraadsbevoegdheid in hun vak te halen. Dat aantal is flink hoger dan in 2007 en 2006; toen startten er respectievelijk 435 en 375 leraren met een hbo-master. De stijging in 2008 hangt mogelijk samen met de introductie van de lerarenbeurs in dat jaar.

Ongeveer de helft van de leraren die starten met een hbo-master is 40 jaar of ouder. Het betreft vaak leraren die eerst een tijd in het onderwijs gewerkt hebben en pas later in hun loopbaan besluiten om een eerstegraadsbevoegdheid te halen.

Het is overigens hard nodig dat meer leraren een hogere kwalificatie halen. De komende jaren gaan veel leraren met pensioen. Dat zijn met name leraren met een eerstegraadsbevoegdheid. Daarnaast gaan er naar verwachting de komende jaren steeds meer leerlingen naar de havo en het vwo, gezien de trend van de laatste jaren waarin het aandeel havo-/vwo-leerlingen geleidelijk toeneemt. De verwachting is dat in het schooljaar 2016-2017 ongeveer 30 duizend leerlingen méér in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs zitten dan in het schooljaar 2009-2010.⁴ Daardoor neemt de vraag naar eerstegraadsdocenten toe met ruim 1.500 leraren.

Vooraanmeldingen lerarenopleidingen studiejaar 2009-2010

Tot juni 2009 hebben zich bijna 5.000 studenten aangemeld bij de lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs. Dat zijn er 800 meer dan in dezelfde periode in 2008. Het betreft echter voorlopige cijfers. Aankomende studenten kunnen zich voor verschillende studies inschrijven. Pas over enkele maanden is een overzicht beschikbaar met de daadwerkelijke instroomcijfers voor het studiejaar 2009-2010.

Daarnaast is nog een andere nuancering op zijn plaats. Door de introductie van de Lerarenbeurs in 2008 starten komend studiejaar veel leraren die al een baan hebben in het onderwijs met een bachelor- of masteropleiding. De aanmeldingscijfers voor het studiejaar 2009-2010 omvatten dus waarschijnlijk ook de aanmeldingen van reeds bevoegde leraren die een extra opleiding gaan volgen met de Lerarenbeurs.

Instroom naar etniciteit

Het aandeel allochtone studenten dat begint met een hbo-opleiding is de afgelopen tien jaar flink gestegen, van 8 procent in 1998 naar 15 procent in 2008. Dat is

¹ Website HBO-raad, www.hbo-raad.nl.

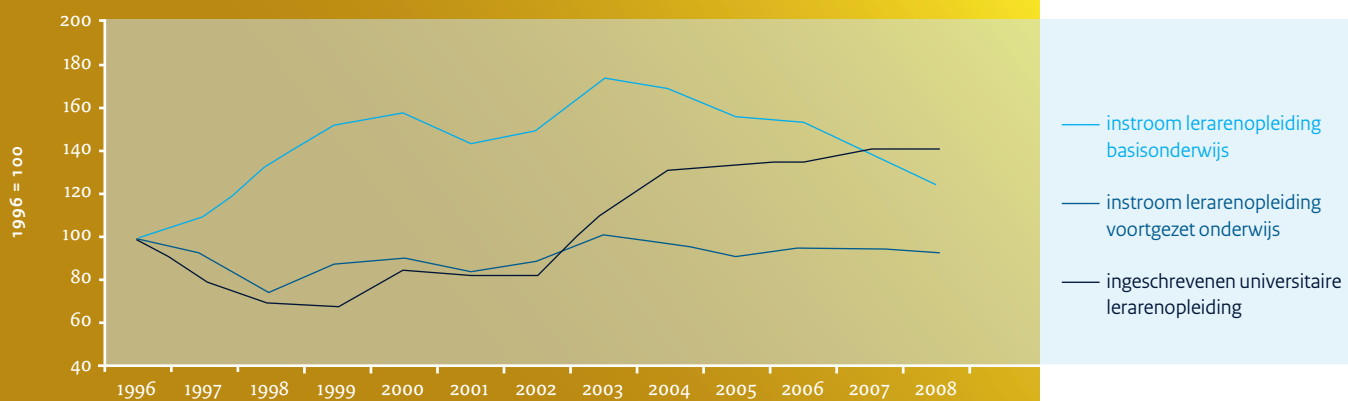
² Deze cijfers wijken iets af van de cijfers in de voortgangsrapportage. De opleiding tot schrijftolk,

de lerarenopleiding Nederlandse Gebarentaal en de opleiding Opleidingskunde uit de bacheloropleidingen zijn voor de analyses voor de nota *Werken in het onderwijs* buiten beschouwing gelaten.

³ Exclusief masters Special Education Needs.

⁴ Ministerie van OCW, referentieramingen 2009.

Figuur 5.1
Instroom lerarenopleidingen 1996-2008



Bron: HBO-raad, bewerking Regioplan (hbo: aantal eerstejaars hbo in Nederland;² ulo: aantal ingeschrevenen).

Tabel 5.1. Instroom lerarenopleidingen en totaal hbo naar achtergrondkenmerken (aandeel in procenten)

	Aandeel	2004	2005	2006	2007	2008
Lerarenopleiding basisonderwijs	Alloctonen	8	8	7	6	6
	Mannen	15	15	17	16	16
	Mbo als vooropleiding	35	38	40	39	37
Lerarenopleiding voortgezet onderwijs	Alloctonen	11	10	11	11	11
	Mannen	48	47	47	47	47
	Mbo als vooropleiding	24	21	25	26	26
Hoger beroepsonderwijs totaal	Alloctonen	13	13	14	14	15
	Mannen	47	47	47	47	47
	Mbo als vooropleiding	30	31	32	32	31

Bron: website HBO-Raad, bewerking Regioplan.

bijna een verdubbeling. Van deze stijging profiteren de lerarenopleidingen echter niet. Er gaan namelijk maar weinig allochtonen⁵ naar de lerarenopleidingen. Met name bij de lerarenopleiding basisonderwijs loopt de laatste jaren het aandeel allochtone studenten terug. Van de studenten die in 2008 zijn gestart met de lerarenopleiding basisonderwijs was 6 procent allochtoon. In 2005 was dat nog 8 procent. Initiatieven om meer allochtone studenten naar de lerarenopleidingen basisonderwijs te krijgen zijn de afgelopen jaren dus weinig succesvol geweest. Het aandeel allochtone studenten dat naar de lerarenopleiding voortgezet onderwijs gaat is – met 11 procent – al een aantal jaren stabiel.

Instroom naar geslacht

Er gaan relatief gezien maar weinig jongens naar de lerarenopleiding basisonderwijs. Hun aandeel in de instroom ligt al een aantal jaren zo rond de 16 procent. De lerarenopleiding voortgezet onderwijs is bij jongens nog wel populair. Daar is bijna de helft (47 procent) van de instromers man. Dat percentage komt overeen met dat voor het totale hbo.

Instroom naar vooropleiding

Van de studenten die in 2008 zijn gestart met de lerarenopleiding basisonderwijs kwam 37 procent vanuit het mbo. Dat is iets minder dan in 2006 en 2007. Toen was het respectievelijk 40 en 39 procent. Van de studenten die in 2008 gestart zijn met de lerarenopleiding voortgezet onderwijs komt ongeveer een kwart van het mbo (26 procent). Dit percentage is de laatste jaren redelijk stabiel.

⁵ Met allochtonen wordt bedoeld niet-westerse allochtonen.

Tabel 5.2. Uitval na 1 jaar (aandeel in procenten)

	Aandeel	Inschrijvingsjaar				
		2003	2004	2005	2006	2007
Lerarenopleiding basisonderwijs	Totaal	15	17	17	20	21
	Mannen	23	23	25	25	28
	Allochtonen	28	31	32	29	33
	Mbo als vooropleiding	20	21	22	26	28
Lerarenopleiding voortgezet onderwijs	Totaal	18	16	17	19	19
	Mannen	21	20	21	21	22
	Allochtonen	22	25	21	26	24
	Mbo als vooropleiding	17	19	21	21	22

Bron: website HBO-Raad, bewerking Regioplan.

Tabel 5.3. Rendement na vijf jaar (aandeel in procenten)

	Aandeel	Inschrijvingsjaar				
		1999	2000	2001	2002	2003
Lerarenopleiding basisonderwijs	Totaal	66	65	66	66	65
	Mannen	45	47	46	47	43
	Allochtonen	49	47	49	43	45
	Mbo als vooropleiding	61	60	61	61	62
Lerarenopleiding voortgezet onderwijs	Totaal	52	52	51	51	51
	Mannen	47	45	45	43	44
	Allochtonen	36	38	35	32	37
	Mbo als vooropleiding	54	55	58	57	58

Bron: website HBO-Raad, bewerking Regioplan.

5.2 Rendement lerarenopleiding

Veel studenten stoppen in of aan het eind van het eerste jaar met hun studie. Dat is voor zowel het kabinet als de opleidingen een grote bron van zorg. Vandaar dat er allerlei initiatieven worden ontplooid om deze hoge uitval te beperken. Onderwijsinstellingen houden onder meer gesprekken ‘aan de poort’ om te kijken of een student bij de opleiding past. Ook zorgen ze ervoor dat de groepen kleinschalig worden ingericht en organiseren ze summer courses.⁶

Uitval lerarenopleiding basisonderwijs

Van de studenten die zich in 2007 hebben ingeschreven bij een hbo-instelling viel in het eerste jaar bijna 18 procent uit. De uitval bij de lerarenopleiding basisonderwijs was hoger, namelijk 21 procent (zie tabel 5.2.). Vooral bij de pabo is de laatste jaren de uitval in het eerste jaar flink gestegen. In 2003 was de uitval in het eerste jaar nog 15 procent. De invoering van de reken- en taaltoets kan een oorzaak zijn van deze flinke stijging. Overigens is pas over een paar jaar echt duidelijk wat de effecten van deze toetsen zijn op het rendement van de opleiding.

Uitval lerarenopleiding voortgezet onderwijs

Ook bij de lerarenopleiding voortgezet onderwijs ligt de uitval na één jaar boven het gemiddelde van het totale hbo. Van de studenten die in 2007 met deze opleiding zijn begonnen, is 19 procent na het eerste jaar uitgevallen. Bij dit cijfer is echter een kanttekening op zijn plaats. Sommige tweedegraadslerarenopleidingen – bijvoorbeeld de lerarenopleidingen Geschiedenis en Spaans – vertonen een relatief hoge uitval, maar vooral doordat veel studenten deze hbo-opleidingen gebruiken als springplank naar het wetenschappelijk onderwijs.⁷

Bij de lerarenopleiding basisonderwijs stoppen na één jaar relatief meer mannen dan vrouwen. Van de mannen die in 2007 zijn gestart, is 28 procent na één jaar gestopt. De uitval van vrouwen is met 20 procent een stuk lager.⁸ Als het streven is om meer mannen naar het basisonderwijs te krijgen, valt dus vooral in deze eerste fase van de opleiding winst te behalen.

Ongeveer tweederde van de studenten die starten met de lerarenopleiding basisonderwijs haalt binnen vijf jaar het diploma (zie tabel 5.3.). Dit percentage is al jaren

redelijk constant. Wel valt op dat het aandeel mannen dat binnen vijf jaar het diploma haalt een stuk lager ligt (43 procent). Datzelfde geldt voor het aandeel allochtone studenten (45 procent). Studenten met mbo als vooropleiding doen het relatief goed: van deze groep haalt 62 procent binnen vijf jaar het diploma.

⁶ Inspectie van het Onderwijs, *Werken aan een beter rendement; casestudies naar uitval en rendement in het hoger onderwijs*, 2009.

⁷ Inspectie van het Onderwijs, *Werken aan een beter rendement; casestudies naar uitval en rendement in het hoger onderwijs*, 2009.

⁸ Website HBO-raad, bewerking Regioplan.

5.3 Nieuwe wegen naar het leraarschap

Er zijn ook andere manieren om leraar te worden, bijvoorbeeld via zij-instroom of een educatieve minor. Die nieuwe manieren komen aan bod in deze paragraaf.

Zij-instroom

Voor de jaren 2009, 2010 en 2011 is in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs subsidie beschikbaar voor zij-instromers. Werkgevers in deze sectoren kunnen € 19.000 per zij-instromer ontvangen. Het geld vormt een ruime bijdrage voor het benodigde assessment, studieverlof en studie- en vervangingskosten. Voor 2009 is € 6 miljoen beschikbaar voor ruim driehonderd zij-instromers. Met de nieuwe regeling wordt het eenvoudiger om over te stappen naar het onderwijs. De regeling neemt de financiële belemmeringen weg die een school kan hebben om een zij-instromer aan te stellen. De maatregel is een succes: er zijn inmiddels zo veel subsidieaanvragen binnen dat het budget voor Zorg al bijna is uitgeput.

Uit onderzoek blijkt dat zij-instromers doorgaans na hun opleiding blijven werken in het onderwijs.⁹ Zij-instromers zijn een aanwinst voor het onderwijs doordat zij kwaliteiten van buiten het onderwijs meebrengen in de school. Een goed verlopen assessment leidt tot een geschiktheidsverklaring. Daarna kunnen zij-instromers direct beginnen met lesgeven, terwijl zij daarnaast studeren. Binnen twee jaar moeten zij dan een onderwijsbevoegdheid behalen.

Zij-instromers dienen te beschikken over een hbo- of wo-diploma. Een toenemend aandeel van de beroepsbevolking is hoger opgeleid, waardoor het potentieel aan zij-instromers voor de onderwijssector toeneemt. Het aandeel werknemers met een hbo- of wo-opleiding is gestegen van 15 procent in 1991 naar 30 procent in 2007. Met name in de zakelijke dienstverlening is het aandeel hoger opgeleiden fors gestegen: van 18 procent in 1991 naar 47 procent in 2007. De onderwijssector kent echter het hoogste aandeel hoger opgeleiden. Dit percentage ligt de laatste twintig jaar steeds iets onder de 80 procent.¹⁰ Een groot aandeel hoger opgeleiden betekent dat er in Nederland veel potentiële kandidaten zijn die in de toekomst eventueel als zij-instromer in het onderwijs kunnen gaan werken.

Educatieve minor

Een belangrijk thema in de *Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*, *Krachtig Meesterschap*, is het vergroten en beter benutten van de kweekvijver voor academisch opgeleide leraren. De komende jaren zullen namelijk relatief veel academisch opgeleide leraren het onderwijs verlaten.

Met de VO-raad en de VSNU is daarom afgesproken dat op de kortst mogelijke termijn stappen worden gezet om snel meer academisch opgeleide leraren in het voortgezet onderwijs te krijgen, die ook blijvend beschikbaar zijn. Om dat te bereiken is gekozen voor een traject dat bij studenten in het wetenschappelijk onderwijs vroeg in de bachelorfase belangstelling wekt voor het leraarsberoep – en voor een opleiding tot leraar. Een wetswijziging die nu in voorbereiding is, moet ertoe leiden dat vakbachelors een beperkte bevoegdheid krijgen om les te geven in vmbo-tl en in de eerste drie jaren van havo en vwo. Zij moeten daarvoor wel hun opleiding, inclusief een educatieve minor, met goed gevolg hebben afgerond. Daarmee worden ze leraar algemeen voortgezet onderwijs. Dit betekent dat ze onderwijs mogen verzorgen in het vak dat inhoudelijk voldoende overeenkomt met de desbetreffende bacheloropleiding. Om welke bacheloropleidingen en schoolvakken het gaat, staat in de zogenoemde verwantschapstabel, die op 5 juni 2009 aan de Tweede Kamer is aangeboden.¹¹

De bachelors kunnen onmiddellijk nadat ze hun bachelorgetuigschrift hebben gehaald, worden benoemd als leraar in vmbo-tl en in de eerste drie jaren van havo en vwo. Het uiteindelijke doel is dat deze tweedegraadsleraren vervolgens worden gestimuleerd om eerste-graadsleraar te worden. Dit gebeurt dan op basis van een mastergetuigschrift wetenschappelijk onderwijs in dat vak.

Vooruitlopend op de eerdergenoemde wetswijziging is een aantal universiteiten begonnen educatieve minoren te ontwikkelen. De Tweede Kamer heeft de voorstellen op 22 april 2009 gesteund, maar er ook op aangedrongen ze behoedzaam in te voeren. De NVAO brengt daarom advies uit over de plannen van de universiteiten om minoren aan te bieden. Alleen in die gevallen waarin de

⁹ Astri, *Het managen van de verwachtingen*, 2008.

¹⁰ OSA, *Trendrapport Vraag naar arbeid 2008, 2009*.

¹¹ Tweede Kamer, *vergaderjaar 2008-2009*, 27 923, nr. 82.

NVAO positief heeft geadviseerd, kan de educatieve minor in het studiejaar 2009-2010 worden geïntroduceerd.

Eerst de klas

In het pilotproject *Eerst de Klas* gaan maximaal twintig jonge uitblinkende afgestudeerde masters na hun afstuderen eerst voor de klas voordat zij (eventueel) hun carrière in het bedrijfsleven voortzetten. De talentvolle academici gaan gedurende twee jaar een paar dagen per week lesgeven in het voortgezet onderwijs. Daarnaast halen zij hun onderwijsbevoegdheid en volgen zij een leidersschapprogramma in het bedrijfsleven. Hierover zijn in 2009 afspraken gemaakt met scholen, universiteiten en enkele grote bedrijven. *Eerst de Klas* is de Nederlandse variant op succesvolle buitenlandse voorbeelden zoals het Engelse *Teach First* en het Amerikaanse *Teach for America*. Het is voor het eerst dat in Nederland het kwalitatieve tekort aan academisch geschoolde docenten wordt aangepakt door een dergelijke samenwerking tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheid. Het project start in het najaar van 2009. In 2010 wordt met een monitor nagegaan of het pilotproject succesvol is en vervolgd kan worden.

Opleiden in de school verankerd

Nieuwe leraren worden steeds vaker opgeleid op een school of instelling, in samenwerking met een lerarenopleiding. Voor het opleiden in de school breekt nu een nieuwe fase aan. De afgelopen tien jaar is met verschillende projecten het opleiden van leraren in een werkpleksituatie ontwikkeld. In het *Actieplan LeerKracht van Nederland* en de *Kwaliteitsagenda Krachtig Meesterschap* is aangegeven dat een beperkt aantal goede opleidingscholen¹² in aanmerking komt voor een structurele tegemoetkoming in de kosten. Vanaf het schooljaar 2009-2010 krijgen de eerste opleidingsscholen deze tegemoetkoming, nadat de NVAO ze kwalitatief heeft beoordeeld. Op 15 september 2009 sluit de tweede termijn voor aanvragen. In totaal kunnen vijftig partnerschappen aanspraak maken op een tegemoetkoming.

Daarnaast heeft het ministerie van OCW de afgelopen jaren een aantal projecten gesubsidieerd die het opleiden van studenten verbinden met schoolontwikkeling, innovatie en onderzoek. Dit worden academische opleidingsscholen genoemd. In de periode 2009-2011 worden twintig projecten geselecteerd voor een nader onderzoek naar de criteria die gelden naast de criteria uit het

toetsingskader van de opleidingsschool. Ook is onderdeel van het onderzoek om na te gaan welke extra vergoeding nodig is bovenop de tegemoetkoming voor de opleidingsschool.

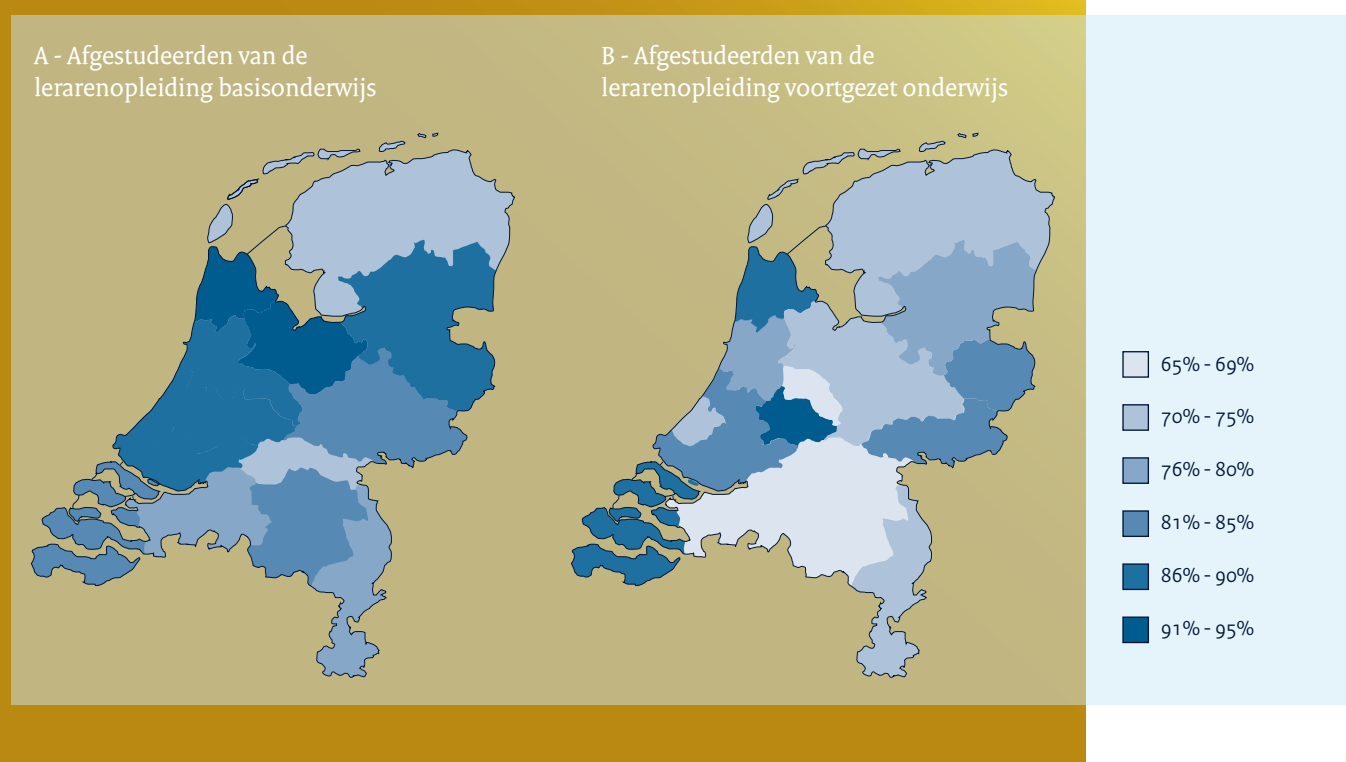
Associate degree of education

In aanvulling op de hiervoor genoemde nieuwe wegen naar het leraarschap starten er in het studiejaar 2009-2010 ook 35 pilots voor *Associate degree* programma's voor het onderwijs. Deze tweejarige studies (van 120 studiepunten) maken deel uit van een tweedegraadslerarenopleiding (hbo-bachelor). Ze worden afgesloten met een nieuwe wettelijke graad: de Ad. Hiermee worden mbo'ers en werkenden gestimuleerd om verder te studeren. Met dit diploma kunnen zij namelijk gemakkelijk doorstromen naar de lerarenopleiding waar de Ad deel van uitmaakt. Ook leidt het Ad-programma op tot onderwijsondersteuner van het hoogste niveau (niveau 2). Onderwijsondersteuners van dit niveau die eerder een opleiding hebben afgerond met een certificaat (bijvoorbeeld onder de subsidieregeling Vakmensen in de school), kunnen met de hogeschool overleggen over een eventueel overgangstraject naar de (nieuwe) wettelijke graad, bijvoorbeeld met vrijstelling voor bepaalde vakken.

In het rapport Beroep: *onderwijsondersteuner* beschrijft het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO) het onderscheid tussen onderwijsondersteuners van niveau 1 (met een mbo-opleiding) en niveau 2 (gelijk aan een Ad). In 2009 zullen Calibris (kenniscentrum voor leren in de praktijk in zorg, welzijn en sport) en Stichting Beroepskwaliteit Leraren en overig onderwijspersoneel (SBL) competentieprofielen en bekwaamheidseisen opstellen voor onderwijsondersteuners van beide niveaus en aanbieden aan het ministerie van OCW. Uit de eerste resultaten van het onderzoek naar het project *Vakmensen in de school* blijkt dat helderheid over functie-eisen een voorwaarde is om de functie van onderwijsondersteuner succesvol in te voeren, met name in het vmbo. Daarnaast blijkt dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de plaats van de functies in het functiewaarderingssysteem. Dit is onderwerp van discussie in het cao-overleg tussen de sociale partners.

¹² Met opleidingsscholen worden partnerschappen van scholen en lerarenopleidingen bedoeld.

Figuur 5.2.1
 Percentage afgestudeerde leraren uit 2008 met een baan in het onderwijs van 12 uur of meer,
 naar regio (woonplaats afgestudeerde). Peildatum april 2009.



Bron: Regioplan, Loopbaanmonitor 2009, (nog te verschijnen).

Tabel 5.4. Aandeel afgestudeerden van de lerarenopleidingen uit 2008 dat een baan gevonden heeft in de desbetreffende onderwijssector (peildatum april 2009)

	Lerarenopleiding basisonderwijs	Lerarenopleiding voortgezet onderwijs
Basisonderwijs	85%	4%
Speciaal onderwijs	11%	5%
Vmbo/pro/lwoo	2%	18%
Havo/vwo	1%	49%
Mbo/roc	1%	18%
Hbo/universiteit	0%	4%
Anders	1%	1%

Bron: Regioplan, Loopbaanmonitor 2009, (nog te verschijnen).

5.4 Arbeidsmarktsituatie van jonge leraren

Leraren die kortgeleden hun diploma hebben gehaald, vonden over het algemeen vrij eenvoudig een baan in het onderwijs, zeker in vergelijking met afgestudeerden in andere sectoren.¹³ 84 procent van de leraren die in 2008 afstudeerden aan de lerarenopleiding basisonderwijs had een halfjaar na afstuderen een baan in het onderwijs.¹⁴ Het aandeel afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs dat een halfjaar na afstuderen een baan in het onderwijs heeft, is lager (75 procent). Voor een deel komt dat omdat sommige studenten kiezen voor een vak dat alleen aan de lerarenopleiding gevolgd kan worden, en niet zozeer voor het beroep van leraar.¹⁵ Dat betekent dat zij al bij de start van de opleiding de keuze hebben gemaakt om niet in het onderwijs te gaan werken.

Er zijn forse regionale verschillen. Pas afgestudeerden in het westen van het land vinden sneller een baan in het onderwijs dan pas afgestudeerden in het noorden van Nederland. In Noord-Holland had 90 procent van de afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs binnen een halfjaar een baan in het onderwijs gevonden, terwijl dat in Groningen en Friesland rond de 70 procent is (zie figuur 5.2.).

De regionale verschillen bij de afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs zijn kleiner. In het zuiden van Nederland heeft 70 procent van de afgestudeerden een halfjaar later een baan in het onderwijs; in het westen van Nederland geldt dit voor 79 procent van de afgestudeerden.

Waar vinden pas afgestudeerde leraren een baan¹⁶ in het onderwijs?

Leraren die in 2008 zijn afgestudeerd aan de lerarenopleiding basisonderwijs en die in het onderwijs zijn gaan werken, hebben bijna allemaal een baan in het basisonderwijs (85 procent). Een klein deel heeft een baan gevonden in het speciaal onderwijs (11 procent). Daarnaast is er nog een kleine groep die een baan heeft gevonden in het vmbo (lwoo) of het praktijkonderwijs (2 procent). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat leraren die na 1 augustus 2006 – de ingangsdatum van

de Wet BIO – zijn afgestudeerd aan de lerarenopleiding basisonderwijs, niet meer bevoegd zijn om les te geven in het vmbo en in het praktijkonderwijs (zie paragraaf 3.2).

Van de afgestudeerden aan de lerarenopleiding voortgezet onderwijs uit 2008 die in het onderwijs zijn gaan werken heeft de helft (49 procent) een baan gevonden in havo/vwo. Ongeveer een op de vijf (18 procent) heeft een baan gevonden in het vmbo of praktijkonderwijs. Datzelfde percentage geldt voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Omvang baan pasafgestudeerden

De meerderheid van de pas afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs uit 2008 heeft aan het begin van de carrière een voltijdbaan (56 procent). Voor afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs geldt het omgekeerde: daar heeft de meerderheid van de pas afgestudeerden in het begin van de carrière geen volledige baan (59 procent).¹⁷ Het zogeheten sprokkelen van lerarenbanen (het combineren van meerdere aanstellingen) in het voortgezet onderwijs valt echter mee. Het is een minder groot probleem dan werd gedacht en komt voor onder maximaal een kwart van de pas afgestudeerden. Nog eens 10 procent combineert de lerarenbaan met een baan buiten het onderwijs. De meerderheid van deze groep kiest daar bewust voor en vindt het leuk om zowel binnen als buiten het onderwijs te werken. Een vijfde van de pas afgestudeerden geeft aan in het onderwijs geen baan te hebben kunnen vinden met de gewenste omvang.¹⁸

Begeleiding beginnende leraren

De overgang van de lerarenopleiding naar de daadwerkelijke praktijk is groot. Om te voorkomen dat beginnende leraren het onderwijs al snel weer verlaten, is een goede begeleiding essentieel. Voor deze begeleiding zijn diverse vormen denkbaar.

Internationaal gezien is de aandacht voor begeleidingsprogramma's de afgelopen jaren sterk toegenomen. In 2007 hebben onderwijsministers uit de verschillende Europese lidstaten afspraken met elkaar gemaakt over

¹³ SEO, *Studie & Werk* 2009, 2009.

¹⁴ *Iemand is werkzaam in het onderwijs als hij of zij 12 uur of meer in het onderwijs werkt.*

¹⁵ *Inspectie van het Onderwijs, Werken aan een beter rendement; casestudies naar uitval en rendement in het hoger onderwijs*, 2009.

¹⁶ *Reguliere banen en vervangingsbanen samen.*

¹⁷ *Regioplan, Loopbaanmonitor 2009*, (nog te verschijnen).

¹⁸ *Regioplan, Kleine lerarenbanen in het voortgezet onderwijs*, 2009.

ondersteuning bij de start van een onderwijscarrière. Landen zoals Engeland, Duitsland en Estland hebben deze Europese afspraak uitgewerkt in nationale begeleidingsprogramma's. Deze programma's bestaan doorgaans uit een mentorsysteem, een 'peer'-systeem en inhoudelijke ondersteuning.

De begeleiding van startende leraren is in Nederland de verantwoordelijkheid van de werkgevers: deze valt onder hun totale verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid binnen de school. In de praktijk echter hebben veel scholen, in zowel primair als voortgezet onderwijs, geen uitgewerkt programma voor beginnende docenten. Dat vindt ruim de helft (55 procent) van de pas afgestudeerde leraren basisonderwijs uit 2008. Van de jonge leraren die afgestudeerd zijn aan de lerarenopleiding voortgezet onderwijs heeft 42 procent deze mening.¹⁹

Het lijkt erop dat de schoolleiders in het voortgezet onderwijs hier anders over denken dan (beginnende) leraren. Alle Nederlandse schoolleiders die hebben deelgenomen aan het onderzoek van de OESO²⁰ geven aan dat er op hun school een vorm van mentoring aanwezig is. In de andere deelnemende landen geldt dat overigens voor driekwart van de scholen.

Gezien het belang dat alle betrokkenen in het onderwijsveld hechten aan de begeleiding van beginnende leraren is het opvallend dat een kwart van de afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs niet of nauwelijks begeleiding heeft gekregen bij de start van de loopbaan. Bij de afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs was dit percentage iets lager (19 procent).²¹ Beginnende leraren die hun begeleiding als onvoldoende ervaren, stromen vaker uit dan beginnende leraren die hier wel tevreden over zijn. Het verschil in verloop tussen deze twee groepen is ongeveer 10 procentpunt. Op verzoek van de Tweede Kamer doet het ministerie van OCW in 2010 nader onderzoek naar de motieven van jonge leraren om te stoppen met hun onderwijsloopbaan. In de meest recente CAO VO is afgesproken dat beginnende leraren vanaf 1 augustus 2009 recht hebben op een reductie van hun lestaak, zodat ze meer tijd hebben voor begeleiding en voorbereiding. Zij zullen daardoor in het eerste jaar van hun carrière 20 procent minder voor de klas staan.

Overigens hebben ook nu al sommige beginnende leraren in het voortgezet onderwijs een gereduceerde lestaak, maar dit is nog een kleine groep. Van de afgestudeerden in 2008 heeft 16 procent het hele eerste schooljaar meer voorbereidingstijd gekregen. Bijna driekwart (70 procent) van de beginnende leraren gaf echter direct het volledige aantal lesuren dat bij de aanstelling hoorde. Van de pas afgestudeerden aan de lerarenopleiding basisonderwijs kreeg 9 procent meer voorbereidingstijd. Ook in het basisonderwijs gaven bijna alle pas afgestudeerde leraren (80 procent) direct het volledig aantal lesuren dat hoorde bij de aanstelling.²²

¹⁹ Regioplan, *Loopbaanmonitor 2009* (nog te verschijnen).

²⁰ OESO, *Creating Effective Teaching and Learning Environments: First Results from TALIS, 2009*.

²² Regioplan, *Loopbaanmonitor 2009* (nog te verschijnen).

²¹ Regioplan, *Loopbaanmonitor 2009* (nog te verschijnen).



H6

Arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid

Inleiding

In dit hoofdstuk komen de ontwikkelingen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid aan de orde. In paragraaf 6.1 wordt ingegaan op de ontwikkelingen in de decentrale onderwijs-cao's en de contractloonontwikkeling in de onderwijssectoren en de markt. Ook wordt ingegaan op de gevolgen van het aanvullend beleidsakkoord 'Werken aan toekomst' voor de ontwikkeling van de loonruimte. Paragraaf 6.2 gaat in op de ontwikkelingen op het gebied van pensioenen, waarbij onder andere wordt stilgestaan bij de gevolgen van de economische crisis voor het ABP (het pensioenfonds voor overheid en onderwijs). Paragraaf 6.3 behandelt het topinkomensbeleid. Paragraaf 6.4 beschrijft het proces naar een volledige decentralisatie in het primair onderwijs. In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op de medezeggenschap en worden de resultaten weergegeven van een evaluatieonderzoek van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). De ontwikkelingen op het gebied van sociale zekerheid worden behandeld in paragraaf 6.6. Arbeidsomstandigheden, verzuim en re-integratie komen aan bod in paragraaf 6.7. Paragraaf 6.8, tot slot, gaat in op btw-vrijstelling bij detachering in het onderwijs.

6.1 Cao-ontwikkelingen

Naast de algemene salarisverhogingen gaat de aandacht in de lopende onderwijs cao's uit naar professionalisering en scholing van docenten. Ook zijn in veel cao's afspraken gemaakt over de bovenwettelijke WW-uitkering, uitkering bij ziekte, en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. In 2008 zijn de maatregelen die in het convenant LeerKracht van Nederland zijn overeengekomen, verankerd in de desbetreffende cao's. Bijlage B6 bevat een samenvatting van de salarisbedragen en salarislijnen zoals die vanaf 1 januari 2009 volgens de verschillende cao's gelden.

6.1.1 Contractloonontwikkeling

De contractloonontwikkeling van de verschillende onderwijssectoren in de afgelopen jaren kan een vergelijking met de marktsector goed doorstaan, zoals blijkt uit tabel 6.1. Deze tabel geeft de contractloonontwikkeling in de verschillende onderwijssectoren weer en zet die af tegen de ontwikkeling in de marktsector. Het kabinet stelt jaarlijks een bijdrage in de arbeidskostenontwikkeling vast. Dat gebeurt op basis van de zogenoemde referentiesystematiek (zie ook paragraaf 6.1.3). Daarbij neemt het kabinet de gemiddelde contractloonontwikkeling in de marktsector (op jaarbasis) als referentiepunt voor de arbeidskostenontwikkeling voor het onderwijs.

6.1.2 Stand van zaken cao onderwijssectoren 2009

Primair onderwijs

De centrale 'CAO sector onderwijs (PO) 2007-2009' heeft een looptijd van 1 juli 2007 tot 1 augustus 2009. Er zijn nog geen nieuwe cao-afspraken gemaakt. Wel is er een decentrale 'CAO PO 2009' met een looptijd van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2009 afgesproken. Deze heeft alleen betrekking op de secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals de verlofregelingen.

Voortgezet onderwijs

In februari 2009 is een cao-akkoord voor het voortgezet onderwijs getekend; de nieuwe cao heeft een looptijd van 1 juli 2008 tot 1 augustus 2010. In dit cao-akkoord zijn afspraken gemaakt over een algemene salarisverhoging van 3,0 procent per 1 juli 2008 en 3,0 procent per 1 oktober 2009. De structurele eindejaarsuitkering bedraagt per 1 januari 2009 7,4 procent. Daarnaast is in februari 2009 een eenmalige uitkering van 8 procent over het februarisalaris uitbetaald.

Middelbaar beroepsonderwijs

In juni 2009 heeft de MBO Raad met de werknemersorganisaties overeenstemming bereikt over een verlenging van de 'CAO BVE 2007-2009' tot 1 januari 2010.

Tabel 6.1. Contractloonontwikkeling in onderwijssectoren en de marktsector, 2000 – 2009 (in procenten)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009
Primair onderwijs	3,10	3,99	4,53	3,16	0,37	0,17	2,35	2,96	3,50	0,92 ¹
Voortgezet onderwijs	3,10	3,99	4,53	3,16	0,37	0,17	2,35	3,24	3,08	3,40
Middelbaar beroepsonderwijs	3,10	3,99	4,53	3,26	0,14	0,42	2,85	3,35	4,14	2,35
Hoger beroepsonderwijs	3,82	3,69	4,21	3,03	1,16	-0,04	1,73	3,59	3,67	2,80
Wetenschappelijk onderwijs	3,32	3,43	4,90	3,00	1,42	0,71	2,78	3,01	3,38	3,26
Onderzoeksinstituten	3,88	4,29	6,69	1,51	0,00	0,45	1,53	3,93	3,18	3,32
Marktsector	3,20	4,20	3,50	2,70	1,50	0,70	2,00	1,80	3,50	3,00

Bron: ministerie van BZK: Trendnota 2010, CPB: MEV 2010.

* Voor de sectoren po, vo, bve en hbo is ook rekening gehouden met de eenmalige nominale uitkering van € 200 die het onderwijspersoneel in deze sectoren – vooruitlopend op de beloningsmaatregelen voor leraren op basis van het 'Convenant LeerKracht' – in oktober 2008 hebben ontvangen.

¹ In het primair onderwijs loopt de huidige cao op 1 augustus 2009 af. In deze cao is geen algemene salarisverhoging afgesproken voor 2009. Het genoemde percentage betreft uitsluitend de overloop vanuit 2008.

De cao liep oorspronkelijk tot 1 februari 2009. In het akkoord staan afspraken over:

- een eenmalige nominale uitkering van € 400 in oktober 2009;
- het opnemen van de eindejaarsuitkering voor organisatie- en beheerspersoneel (OBP) in de desbetreffende salarisbedragen;
- een harmonisatie van de OBP-schalen 10 tot en met 13 met de salarisschalen LB tot en met LE vanaf 1 februari 2009.

Hoger beroepsonderwijs

In de cao voor het hoger beroepsonderwijs, die loopt van 1 augustus 2007 tot 1 augustus 2010, gelden vanaf 2009 de volgende algemene salarisverhogingen:

- per 1 oktober 2009 een verhoging van 0,9 procent;
- per 1 juli 2010 een verhoging van 2,4 procent.

Verder krijgt elke werknemer in 2009 een volledige dertiende maand. Bovendien stelt iedere hogeschool een ontwikkelingsplan op voor levensfasebewust personeelsbeleid. Om dit te realiseren wordt ten minste 1,4 procent van de loonsom vrijgemaakt. Iedere medewerker krijgt bovendien een persoonlijk ontwikkelingsbudget.

Wetenschappelijk onderwijs

De looptijd van de cao in het wetenschappelijk onderwijs is van 1 september 2007 tot 1 maart 2010. In 2009 krijgt elke werknemer in deze sector een volledige dertiende maand. Per 1 januari 2009 worden de salarissen verhoogd met 2,1 procent.

Onderzoeksinstellingen

Voor de sector onderzoeksinstellingen loopt de cao van 1 januari 2008 tot 1 juli 2010. In 2009 wordt een volledige dertiende maand gerealiseerd. Per 1 januari 2009 wordt het salaris van het personeel verhoogd met 1,3 procent en per 1 januari 2010 met 1,6 procent. Het opleidingsbudget is verhoogd van 0,8 naar 1,2 procent van de loonsom. Verder is het persoonlijk ontwikkelingsplan omgevormd tot het professioneel ontwikkelingsplan; hierin zijn persoonlijke ontwikkeling, organisatieontwikkeling en ontwikkeling van de professie sterk verbonden.

6.1.3 Gevolgen aanvullend beleidsakkoord: loonruimte

De krimpende economie en de oplopende werkloosheid hebben gevolgen voor de loonontwikkeling in de komende jaren. In het sociaal akkoord dat op 25 maart 2009 werd gesloten in de Stichting van de Arbeid hebben sociale partners afgesproken werk boven inkomen te stellen. In het aanvullend beleidsakkoord geeft het kabinet aan deze afspraak door te laten werken naar de lonen en uitkeringen in de collectieve sector. De ruimte voor loonontwikkeling bij de overheid zal dus, in navolging van de ontwikkelingen in de markt, zeer gering zijn. Dit wordt vooral voelbaar vanaf 2010; voor 2009 is de loonraming slechts beperkt verlaagd omdat er al veel cao's gesloten waren.

De plotselinge omslag in de economie brengt de onderwijssectoren in verschillende posities. Aan de ene kant zijn er sectoren die langlopende cao's hebben gesloten vóórdat de kredietcrisis uitbrak (vo, hbo en wo). Voor hen zal 2010 een moeilijk jaar worden, omdat zij hun cao-afspraken moeten financieren vanuit een loonruimte die lager uitkomt dan verwacht toen de cao werd afgesloten. Daar komt bij dat vanuit die loonruimte ook de fors hogere werkgeverspremie voor pensioenen moet worden betaald, die voortvloeit uit het herstelplan van het ABP (zie paragraaf 6.2). Hierover neemt het ABP in het najaar van 2009 een besluit. Aan de andere kant zijn er sectoren (po en mbo) die onder moeilijke omstandigheden een nieuwe cao moeten sluiten (vanaf respectievelijk augustus 2009 en januari 2010). Dit kan ertoe leiden dat de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van de werknemers in deze sectoren tijdelijk achterblijft bij die van hun collega's in andere onderwijssectoren.

6.1.4 Uitwerking criteria functiemix in cao

In het convenant LeerKracht van Nederland hebben het ministerie en de sociale partners afspraken gemaakt over de criteria die moeten meewegen bij het bevorderen van leraren naar hogere functies. Deze afspraken verschillen per sector. Expliciet is aangegeven dat het beloningsbeleid een verantwoordelijkheid is van de sociale partners en dat scholen de vrijheid moeten houden om zelf een relatie te leggen tussen de taken van de school en de beschikbare financiële ruimte. Randvoorwaarden hiervoor zijn echter wel goede functie- en beloningsdifferentiatie met als bepalende criteria prestatie, opleiding en functie. Deze randvoorwaarden worden uitgewerkt in de verschillende cao's, die in meer of mindere mate beleidsvrijheid op schoolniveau toelaten.

Uit analyse² blijkt dat, als het gaat om promotiecriteria, de inmiddels afgesloten decentrale cao voor het po (ingegaan per 1 januari 2009) en de cao voor het vo (ingegaan per 1 juli 2008) vooral verwijzen naar de FUWA (functiewaardering). In de cao's voor de bve en het hbo zijn de promotiecriteria (nog) niet verder uitgewerkt.

In het algemeen kan promotie in het po vooral plaatsvinden op basis van de criteria 'extra kennis' en 'actieve betrokkenheid bij onderwijsvernieuwing en beleidsontwikkeling'. In de hogere functies wordt van leraren verwacht dat zij zelf initiatief nemen in de onderwijsvernieuwing en in staat zijn betrokken partijen (collega's, directie en anderen in een samenwerkingsverband) te informeren en te begeleiden. In de functiebeschrijvingen in FUWA is het aantal concrete eisen beperkt en geven de omschrijvingen de scholen voldoende ruimte voor een eigen invulling van het beloningsbeleid.

In de cao voor het vo zijn de promotiecriteria uit het convenant beperkt uitgewerkt. Het hoofdstuk over functies en functiewaardering is beknopt. Voor de functieomschrijvingen wordt verwezen naar de FUWA-VO 2002, die volgens afspraak medio 2009 is geactualiseerd. Evenals in het po onderscheiden de hogere functies in het vo zich enerzijds door een bredere of meer gespecialiseerde kennis en anderzijds door een meer (pro)actieve rol binnen de organisatie en meer betrokkenheid bij de onderwijsontwikkeling binnen de school. Ook in het vo bieden de functieomschrijvingen scholen voldoende ruimte om hun beloningsbeleid in te vullen.

² SEO Economische Onderzoek, *Startmeting versterking functiemix (nog te verschijnen)*.

6.2 Pensioenen

Vanaf september 2008 heeft de kredietcrisis veel pensioenfondsen hard getroffen. Het ABP vormt hierop geen uitzondering. Vermogensmarkten zijn teruggevallen en de kapitaalmarktrente is sterk gedaald. Het samengestelde effect voor het ABP was een daling van de dekkingsgraad van 140 procent eind 2007 naar 90 procent eind 2008. Inmiddels is de dekkingsgraad³ van Stichting Pensioenfonds ABP in de eerste helft van 2009 weer gestegen van 90 procent naar 98 procent.

Herstelplan

Per ultimo 2008 had het ABP een dekkingstekort (dekkingsgraad onder de 105) en dus ook een reservekort (dekkingsgraad onder de 125). Vóór 1 april 2009 heeft het ABP-bestuur daarom een herstelplan ingediend bij De Nederlandse Bank (DNB). Dit plan moet ervoor zorgen dat het fonds na vijf jaar een dekkingsgraad heeft van minimaal 105 procent en na vijftien jaar minimaal 125 procent. Voor een herstelplan gelden voorgeschreven uitgangspunten voor de verwachte rendementen, (loon)inflatie en de waardering van de verplichtingen. Het plan start op 1 januari 2009. Uitgangspunt voor het herstelplan is de dekkingsgraad op 31 december 2008 van 89,5 procent. Vanaf dat moment wordt het herstelpad berekend.

In het herstelplan staan de volgende maatregelen.

- Zolang de dekkingsgraad onder de 105 procent ligt, worden aanspraken en uitkeringen bevroren.
- Er komt een tijdelijke opslag op de premie van 3 procentpunt op de doorsnee premie (herstelpremie). Een gedeelte van de opslag (1 procent) is per juli 2009 ingegaan. Over de rest moet nog besluitvorming plaatsvinden.
- ABP onderzoekt of het mogelijk is om het beleggingsrisico te verlagen.

Herstelpremie en gevolgen

Door de herstelopslag komt het ABP zo'n acht maanden eerder uit de situatie van dekkingstekort. Het kan vervolgens weer gedeeltelijk gaan indexeren. De herstelopslag betekent voor werkgevers en werknemers wel een extra last. De verdeling van deze premieopslag wordt voor 70 procent opgebracht door werkgevers en voor 30 procent door werknemers. Een gedeelte van de opslag (1 procent) is per juli 2009 ingegaan. Deze verhoging wordt deels gecompenseerd doordat de FPU-premie is verlaagd van 4,4 naar 4,0 procent. Het restant van de premieopslag

(2 procent) gaat in principe in per 1 januari 2010. Het ABP-bestuur neemt hierover in het najaar een definitief besluit.

De premieopslag leidt tot een forse lastenverzwaring voor overheids- en onderwijswerkgevers en drukt op de arbeidsvoorwaardenruimte voor 2010. Overheids- en onderwijswerkgevers vinden dat dit probleem opgelost moet worden in de bovensectorale pensioenregeling, om te voorkomen dat de lastenverzwaring sectoraal opgevangen moet worden. Dit kan door op een verstandige manier versoberingen in de pensioenregeling door te voeren. Dit zou leiden tot een lagere kostendekkende premie voor het ouderdomspensioen, waardoor het mogelijk wordt de herstelopslag te absorberen binnen het huidige premieniveau, zonder dat er sprake is van extra lasten. De werkgevers vinden dat daarbij vooral gekeken moet worden naar het terugdringen van modaliteiten in de regeling die het mogelijk maken om vóór 65 jaar met pensioen te gaan en waar mogelijk vereenvoudiging van de regeling. Daarmee wordt de regeling financieel solide en kunnen de kosten van de herstelopslag op korte termijn én de vergrijzingslasten op langere termijn binnen de regeling opgevangen worden. De centrales van overheids- en onderwijspersoneel willen op dit moment echter niet over versobering spreken.

'Wijs grijs in het onderwijs' en bijverdienruimte FPU

In het pilotproject 'Wijs grijs in het onderwijs' zijn (vroeg) gepensioneerd in de regio's Den Haag en Rotterdam verleid om weer in het onderwijs te gaan werken. Mede naar aanleiding daarvan is ook iets gedaan aan het probleem van de beperkte bijverdienruimte voor herintredende FPU'ers. Een FPU-gerechtigde wordt namelijk gekort op zijn uitkering als zijn totale inkomen meer bedraagt dan 90 procent van zijn oorspronkelijk inkomen. De Pensioenkamer heeft in het vierde kwartaal van 2008 het FPU-reglement tijdelijk gewijzigd, namelijk op het punt van anticumulatietoepassing. De aanpassing houdt in dat twee derde van het bedrag dat op de FPU-uitkering in mindering wordt gebracht in verband met samenloop van de FPU-uitkering met inkomsten uit of in verband met arbeid of bedrijf, wordt gecompenseerd in de vorm van een verhoogde aanspraak op ouderdomspensioen/nabestaandenpensioen. Deze maatregel zou in eerste instantie lopen van 1 september 2008 tot 1 oktober 2009, maar is verlengd tot 1 oktober 2010.

³ De dekkingsgraad is een (globale) indicator voor de vermogenspositie van een pensioenfonds. Hierbij wordt de contante waarde van de beleggingen

gedeeld door de contante waarde van de verplichtingen.

6.3 Topinkomens

De adviescommissie 'Beloning en rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren' (commissie-Dijkstal) heeft in september 2007 het advies *Normeren en waarderen* uitgebracht, over topinkomens in de semipublieke sector. Het kabinet heeft op 27 juni 2008 zijn standpunt over deze adviezen aangegeven in een brief aan de Tweede Kamer. Het kabinet heeft het voorstel van de commissie-Dijkstal overgenomen om de (semi)publieke sector af te bakenen met een aantal criteria. Bij die afbakening zijn drie criteria van belang.

- Gaat het om een rechtspersoon met een wettelijke taak?
- Vervult deze een taak van publiek belang?
- In hoeverre wordt deze publiek gefinancierd?

Daarnaast is van belang in hoeverre sprake is van commerciële marktwerking. Aan de hand van diezelfde criteria heeft het kabinet de verschillende sectoren naar beloningsregime ingedeeld. De beloningsregimes kunnen afzonderlijk of in combinatie worden ingezet en zijn in volgorde van oplopende zwaarte: openbaarmaking topsalarissen, invoeren beloningscode en hanteren maximumsalaris. Hierbij geldt dat het zwaardere regime ook het lichtere omvat.

De commissie-Dijkstal heeft voor de onderwijssectoren het beloningsregime 'maximumsalaris' geadviseerd. Het kabinet heeft dit advies overgenomen. Dit betekent dat salarissen van bestuurders in onderwijssectoren niet hoger mogen zijn dan 130 procent van het ministersalaris. Het topinkomensbeleid krijgt zijn beslag in een nog op te stellen (centrale) Wet normering topinkomens in de (semi)publieke sector.⁴ Het initiatief hiervoor ligt bij het ministerie voor BZK. Naar verwachting zal de minister van BZK het wetsvoorstel in het voorjaar van 2010 voorleggen aan de Tweede Kamer.

Naast het stellen van een maximum aan het salaris, worden onderwijssectoren verplicht om een sectorale beloningscode op te stellen. Het streven is om het salarismaximum dat in deze beloningscode is vastgelegd, aan te laten sluiten bij het loongebouw in de desbetreffende onderwijssector. Dit betekent dat voor bepaalde onderwijssectoren waarschijnlijk een maximum zal gelden dat lager ligt dan de 130 procent van het ministersalaris. De minister van OCW zal deze codes beoordelen en goedkeuren.

De Wet normering topinkomens in de (semi)publieke sector vormt de basis voor deze goedkeuring. Als deze wet in werking is getreden, is de minister van OCW dus wettelijk bevoegd om excessen in de beloningen van bestuurders tegen te gaan.

⁴ Volledige naam: *Wet openbaarmaking en normering met publieke middelen gefinancierde beloningen van topfunctionarissen.*

6.4 Decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming po

De onderhandelingen over de secundaire arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs zijn sinds 1 augustus 2006 gedecentraliseerd: deze liggen nu bij de (organisaties van) werkgevers en werknemers. Het streven is, dat zodra aan alle randvoorwaarden is voldaan ook de primaire arbeidsvoorwaarden worden gedecentraliseerd, waarmee de arbeidsvoorwaarden dan volledig zijn gedecentraliseerd. De PO-raad neemt vanaf dat moment namens de scholen in het primair onderwijs de werkgeversrol op zich in het cao-overleg.

Volledige decentralisatie in het primair onderwijs is een logische vervolgstap op de decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden. Sociale partners krijgen hierdoor meer ruimte om sectorspecifieke afspraken te maken, waarbij zij primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden integraal kunnen afwegen. Doordat de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming bij de individuele werkgevers komt te liggen, wordt het voor schoolbesturen mogelijk om meer maatwerk te leveren. Hierdoor kunnen zij hun rol als werkgever beter vervullen, wat de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Het feit dat er na volledige decentralisatie nog slechts op één tafel onderhandeld wordt over arbeidsvoorwaarden en dat die arbeidsvoorwaarden in één cao worden opgenomen, maakt de regeling bovendien duidelijker en toegankelijker voor werknemers, terwijl regeldruk en bestuurlijke drukte afnemen.

Het wetsvoorstel dat volledige decentralisatie mogelijk maakt, is op 1 juli 2009 ingediend bij de Tweede Kamer.⁵ In dit wetsontwerp wordt via wijzigingen van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) geregeld dat de minister zich volledig terugtrekt uit het overleg over de rechtspositie van onderwijspersoneel in het primair onderwijs. Individuele schoolbesturen nemen de werkgeversrol dan op zich. In het wetsontwerp is echter nog geen ingangsdatum opgenomen. Deze datum is onderdeel van het definitieve besluit dat het kabinet moet nemen over volledige decentralisatie, en is ook afhankelijk van het moment waarop aan de randvoorwaarden is voldaan.

Zorgvuldigheid gaat hierbij boven snelheid. In overleg werken de staatssecretaris en de sociale partners momenteel aan een convenant met afspraken tussen het ministerie van OCW, de PO-raad en de werknemersorganisaties over de volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming.

⁵ *Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 997, nr 1-5.*

6.5 Medezeggenschap

Goed functionerende medezeggenschap is van wezenlijk belang. Als schoolbesturen meer ruimte krijgen om zelf te bepalen hoe zij het onderwijs inrichten, moeten belanghebbende partijen (leraren, onderwijsdeelnemers en ouders) hierop invloed kunnen uitoefenen. Om de positie van die belanghebbende partijen te versterken, zijn wijzigingen in de medezeggenschapsregimes voor de verschillende sectoren aangebracht, of ze zijn aanstaande.

Primair en voortgezet onderwijs

De Wet medezeggenschap op scholen (WMS) is sinds januari 2007 van kracht. De wet heeft zijn werking in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en de expertisecentra. Een belangrijk doel van de WMS is de positie van ouders, leerlingen én personeel bij beleidsbeslissingen op school- en bestuursniveau te versterken. Uit een tussentijdse evaluatie van de WMS blijkt dat de wet ertoe heeft geleid dat de positie van de medezeggenschapsraad (MR) binnen de schoolorganisatie duidelijk is verbeterd.⁶

In vergelijking met de situatie vóór de invoering van de WMS kunnen (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden een grotere rol spelen bij de veranderingen in het onderwijs. Dit is niet alleen te danken aan meer bevoegdheden en een sterker informatie- en initiatiefrecht, maar ook aan meer scholing van personeel, ouders en leerlingen in medezeggenschap. Zij kunnen daardoor slagvaardig participeren in de besluitvorming. De WMS heeft bovendien de positie van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) duidelijker neergezet, waardoor dit orgaan een grotere rol kan spelen bij strategische beslissingen van het schoolbestuur. De medezeggenschapstructuur is wat betreft statuten en reglementen op de overgrote meerderheid van de scholen formeel op orde. In 2011 volgt een algehele evaluatie van de WMS.

Middelbaar beroepsonderwijs

In de mbo-sector hebben partijen samengewerkt aan een wetsvoorstel om een goede positie van deelnemers (studenten) en (onderwijs)personeel te borgen. Dit wetsvoorstel gaat uit van een zelfstandige deelnemersraad met eigen bevoegdheden. Het personeel binnen de roc's heeft medezeggenschapsbevoegdheden op grond van de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Daarnaast

hebben de sociale partners een professioneel statuut opgesteld om de – vanzelfsprekende – onderwijskundige bemoeienis van het personeel bij het onderwijskundig beleid van de instelling verder vorm te geven. De Tweede Kamer heeft op 23 juni 2009 met dit wetsvoorstel ingestemd.

Hoger onderwijs

Het kabinet heeft na overleg met het onderwijsveld één nieuw geïntegreerd wetsvoorstel voor bekostiging en besturing van hoger onderwijs en onderzoek ingediend. Dit is in juni 2009 in de Tweede Kamer behandeld. Het kabinet kiest ten aanzien van de medezeggenschap in hoofdlijnen voor versterking van de huidige positie van studenten en personeel in de medezeggenschap onder handhaving van de aard en strekking van het huidige medezeggenschapssysteem in het hoger onderwijs. De evaluaties van de MUB (Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie) in het wetenschappelijk onderwijs en van het functioneren van de medezeggenschap in het hbo geven geen aanleiding tot grote veranderingen in dit stelsel.

Het kabinet heeft gekozen voor verbeteringen en aanvullingen. Enerzijds om de medezeggenschap en de positie van de deelnemers verder te versterken, anderzijds om de medezeggenschapsbevoegdheden in de diverse sectoren van het hoger onderwijs zo veel mogelijk te harmoniseren. Een belangrijk gevolg van dat laatste is dat voor alle sectoren in het hoger onderwijs het keuzemodel van toepassing wordt zoals dat nu geldt in het wetenschappelijk onderwijs. Dit keuzemodel houdt in dat de medezeggenschap op twee manieren kan worden georganiseerd:

- een gedeeld stelsel. Voor het personeel geldt dan de Wet op de ondernemingsraden (WOR) en voor de studenten een eigenstandige raad;
- een ongedeeld stelsel. Personeel en studenten zitten dan in één raad.

⁶ Brief aan Tweede Kamer van 2 juli 2009, 'Tweede evaluatiestudie invoering Wet medezeggenschap

op scholen en eindrapport Projectgroep Wet medezeggenschap op school'.

Tabel 6.2.A. Aantal WAO'ers (op 31 december) naar verslagjaar in de onderwijssectoren

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008 vs. 2007
Primair onderwijs	17.654	17.044	16.713	15.330	14.163	12.873	11.794	-8%
Voortgezet onderwijs	10.961	10.404	10.012	9.140	8.288	7.666	6.803	-11%
Middelbaar beroepsonderwijs	7.102	6.738	6.376	5.835	5.158	4.686	4.263	-9%
Hoger beroepsonderwijs	2.727	2.662	2.575	2.359	2.161	1.977	1.806	-9%
Wetenschappelijk onderwijs	3.122	3.047	2.952	2.710	2.496	2.309	2.136	-7,5%
Onderzoeksinstituten	256	247	245	225	136	124	112	-10%
UMC's	4.097	4.119	4.098	3.857	3.556	3.324	3.122	-6%
Totaal	45.919	44.261	42.971	39.456	35.958	32.959	30.036	-9%

Bron: UWV.

Tabel 6.2.B. Aantal WIA-uitkeringen (op 31 december) naar verslagjaar in de onderwijssectoren

Verslagjaar	2006		2007		2008	
	IVA	WGA	IVA	WGA	IVA	WGA
Primair onderwijs	50	283	147	573	240	876
Voortgezet onderwijs	31	120	84	251	145	407
Middelbaar beroepsonderwijs	16	64	41	135	62	229
Hoger beroepsonderwijs	4	37	22	76	31	127
Wetenschappelijk onderwijs	7	37	20	71	40	116
Onderzoeksinstituten	-	-	-	4	3	6
UMC's	6	74	34	125	52	181
Totaal	114	615	348	1.235	573	1.942

IVA: minstens 80 procent én duurzaam arbeidsongeschikt.

WGA: minstens 35 procent maar minder dan 80 procent arbeidsongeschikt, of minstens 80 procent arbeidsongeschikt maar niet duurzaam arbeidsongeschikt.

Bron: UWV.

6.6 Sociale zekerheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op arbeidsongeschiktheid en werkloosheid in het onderwijs. Daarbij wordt ook gekeken naar de verantwoordelijkheid voor re-integratie bij werkloosheid die we bij de overheids- en onderwijssectoren kennen, en die in 2008 is geëvalueerd. Verder wordt kort ingegaan op het onderzoek naar de re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard.

6.6.1 Arbeidsongeschiktheid

De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA, de nieuwe WAO) is op 29 december 2005 ingevoerd. Het aantal WIA-uitkeringen in het onderwijs bedraagt inmiddels ruim 2.500 (ultimo 2008). Naar verwachting groeit het WIA-bestand de komende jaren verder. Het WAO-bestand zal daarentegen geleidelijk afnemen, vooral omdat uitkeringsgerechtigden de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Eind 2008 was het aantal WAO-uitkeringen bijna 3.000 lager dan eind 2007. Dat is een afname van bijna 9 procent (zie ook tabel 6.2.A.).

Re-integratie 35-minners in primair en voortgezet onderwijs

Naar schatting zijn er in het primair en voortgezet onderwijs ongeveer 250 tot 300 werknemers per jaar die geen uitkering krijgen na de claimbeoordeling WIA. Dit zijn de mensen die voor minder dan 35 procent arbeidsongeschikt worden verklaard. Zij blijven in principe in dienst bij de werkgever.

Arbeidsmarktpositie 35-minners

Op verzoek van de sociale partners in het primair en voortgezet onderwijs heeft het ministerie van OCW laten onderzoeken⁷ hoe het gaat met de re-integratie van werknemers die bij de WIA-beoordeling voor minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn verklaard. Iets meer dan de helft van deze 35-minners is (weer) aan het werk, maar de werkende 35-minners hebben veelal uren en salaris ingeleverd. 20 procent van de 35-minners is ontslagen, meestal omdat er geen passend werk was. De rest werkt niet, maar is wel in dienst.

Werkgevers hebben zich volgens beide partijen ingespannen om de werknemers te behouden. Ze lopen echter aan tegen het gebrek aan functiedifferentiatie en missen de regelruimte en de juiste kennis en vaardigheden om meer bevredigende oplossingen te kunnen vinden. Werknemers die succesvol terugkeerden roemen de teamgeest en het begrip bij de collega's; werkgevers noemen de grote motivatie van de werknemers als succesfactor. Om die terugkeer succesvol te houden moeten beide partijen er hard aan trekken: de kans op hernieuwde uitval is groot. De werknemers, werkgevers en re-integratiedeskundigen die meewerkten aan het onderzoek kwamen tot de volgende aanbevelingen:

- flexibiliteit in de functies en nieuwe taakverdelingen vergroten;
- professioneler personeelsbeleid voeren, met meer oog voor preventie en coaching;
- opener en betere communicatie tussen alle partijen;
- meer expertise – arbeidsdeskundige expertise en hrm-expertise – inzetten binnen en door scholen.

Sociale partners zijn aan zet om deze aanbevelingen op te pakken.

⁸ Op grond van artikel 72a van de WW.

⁹ De re-integratietaak van overheidswerkgevers in de WW: eindevaluatie van artikel 72a WW; Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE), december 2008, in opdracht van het ministerie van SZW.

¹⁰ Het risico dat een werknemer werkloos is (aantal uitkeringen aan het eind van het jaar per 100 verzekerden).

¹¹ Het risico dat een werknemer werkloos wordt (aantal nieuwe uitkeringen dat in een jaar wordt toegekend per 100 verzekerden aan het eind van het voorgaande jaar).

Tabel 6.3. Aantal WW'ers (op 31 december) naar verslagjaar in de onderwijssectoren

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008 vs. 2007
Primair onderwijs	245	805	1.831	3.248	3.587	3.478	2.497	2.519	-7 %
Voortgezet onderwijs	199	584	1.331	1.772	1.857	1.724	1.286	1.298	+2 %
Middelbaar beroepsonderwijs	130	347	850	1.210	1.152	926	653	684	+7,2 %
Hoger beroepsonderwijs	80	224	439	634	675	584	474	439	-2,5 %
Wetenschappelijk onderwijs	392	700	1.261	1.688	1.472	1.100	721	579	-14,5 %
Onderzoeksinstituten	93	150	230	221	170	56	40	37	-2,7 %
UMC's	103	239	503	725	712	527	352	279	-14 %
Totaal	1.242	3.049	6.445	9.498	9.625	8.395	6.023	5.835	-4 %

Bron: UWV.

6.6.2 Werkloosheid

In 2007 heeft de eerder ingezette dalende werkloosheid zich in alle onderwijssectoren versterkt doorgezet. In 2008 is het beeld iets genuanceerder. In het vo is sprake van een zeer lichte stijging (2 procent). In het mbo is een iets grotere stijging waarneembaar. Verder lijkt de daling van het aantal werklozen, die in 2007 sterk was ten opzichte van 2006, zich minder sterk voort te zetten in de andere sectoren.

Re-integratie van werklozen in het primair en voortgezet onderwijs

Overheids- en onderwijswerkgevers zijn sinds 1 juli 2005 zelf verantwoordelijk voor de re-integratie van hun werkloze ex-werknemer.⁸ Dit geldt voor zowel de kosten van de re-integratie als de werkzaamheden en handhavingaspecten die daarmee samenhangen.

De sectoren primair en voortgezet onderwijs voeren de re-integratie van werklozen op grond van die wettelijke verplichting zelf uit. In het primair onderwijs fungeert het Participatiefonds namens alle werkgevers als opdrachtgever van re-integratietrajecten. In het voortgezet onderwijs hebben de instellingen zelf de rol van opdrachtgever.

Naast harmonisatie was de wijziging in 2005 erop gericht om efficiënte en effectieve re-integratie te stimuleren door eenvoudige regelgeving en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Door deze wijziging werd de re-integratietask wettelijk belegd bij alle overheids- en onderwijswerkgevers. Dit betekent dat zij, behalve eigenrisicodragers voor de WW-lasten, ook verantwoordelijk zijn voor de organisatie en financiering van de re-integratie van hun werkloze ex-werknemers. De gedachte hierachter is dat de eigenrisicodragende overheids- en onderwijswerkgevers op deze manier optimaal geprikkeld worden om de WW-lasten zo laag mogelijk te houden, door snel en effectief werkloze ex-werknemers te re-integreren.

Evaluatie

De effecten van de eigen verantwoordelijkheid van overheids- en onderwijswetgevers voor de re-integratie van hun werkloze ex-werknemers, zijn in 2008 geëvalu-

eerd in opdracht van het ministerie van SZW. Deze evaluatie⁹ toont aan dat het WW-risico¹⁰ in de overheids- en onderwijssector 70 procent lager is dan in de marktsector (4,0 procent voor de markt en 1,2 procent voor de overheid en onderwijs in 2006). Ook het instroomrisico¹¹ is in de overheids- en onderwijssector beduidend lager dan in de marktsector (5 procent voor de markt en 1,5 procent voor de overheid in 2006). De evaluatie laat zien dat deze resultaten samenhangen met een grote nadruk op preventie.

Conclusie

Op basis van de evaluatie kan worden geconcludeerd dat de werkloosheid in de overheids- en onderwijssectoren zeer laag is. De sociale partners bij overheid en onderwijs hebben veel aandacht voor zowel preventie als re-integratie. Sinds de wetwijziging is er meer aandacht voor re-integratie en vooral preventie. Daarbij is vrijwel altijd sprake van maatwerk. De volledige re-integratieverantwoordelijkheid lijkt bij te dragen aan het lage WW-volume en WW-risico bij overheids- en onderwijswerkgevers.

Bovenwettelijke uitkeringen

Het evaluatieonderzoek heeft zich niet gericht op het effect van bovenwettelijke uitkeringen (die het WW-niveau aanvullen en die aansluiten op de WW) op de re-integratie van werklozen. Verwacht mag worden dat het eigenrisicodragerschap voor WW-lasten én bovenwettelijke lasten een financiële prikkel voor de werkgever vormt om serieus werk te maken van re-integratie. Dat is ook de reden waarom vóór invoering van artikel 72a van de WW, overheids- en onderwijswerkgevers al veel aandacht hadden voor preventie en re-integratie.

⁸ Op grond van artikel 72a van de WW.

⁹ De re-integratietask van overheidswerkgevers in de WW: eindevaluatie van artikel 72a WW; Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics (APE), december 2008, in opdracht van het ministerie van SZW.

¹⁰ Het risico dat een werknemer werkloos is (aantal uitkeringen aan het eind van het jaar per 100 verzekerden).

¹¹ Het risico dat een werknemer werkloos wordt (aantal nieuwe uitkeringen dat in een jaar wordt toegekend per 100 verzekerden aan het eind van het voorgaande jaar).

Tabel 6.4. Ziekteverzuim in het onderwijs, 1999-2008 (in procenten)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Basisonderwijs	8,7	8,9	8,4	7,6	6,8	6,5	5,9	5,8	5,9	6,0*
Speciaal onderwijs	9,4	9,6	9,7	8,7	7,6	7,2	6,4	6,3	6,8	6,7*
Voortgezet onderwijs	7,4	7,9	7,8	7,0	5,8	5,6	5,4	5,0	5,1	5,0*
Middelbaar beroepsonderwijs	n.b.	n.b.	n.b.	7,3	7,2	5,7	5,9	5,8	5,7	5,8*
Hoger beroepsonderwijs	5,4	4,9	4,5	5,1	4,9	4,7	4,5	4,5	4,5	4,7
Wetenschappelijk onderwijs	4,3	4,5	4,3	3,5	2,9	2,9	3,4	3,2	3,1	3,1
Onderzoeksinstellingen	n.b.	n.b.	n.b.	3,6	2,9	3,0	2,9	2,7	3,0	3,1

Bron: Regioplan Beleidsonderzoek, VO-raad, het Arboservicepunt BVE, HBO-raad, VSNU en WVOI.

De cijfers voor basisonderwijs, so, vo, mbo en wo geven het totaal van het ziekteverzuim over de eerste twee ziektejaren. De cijfers voor hbo en onderzoeksinstellingen laten alle verzuim langer dan een jaar buiten beschouwing. De mbo-sector en de onderzoeksinstellingen zijn pas in 2001 begonnen om het ziekteverzuim op sectoraal niveau te aggregeren. Daarom zijn er voor deze sectoren voor de jaren tot en met 2001 geen ziekteverzuimcijfers beschikbaar.

* Voor de sectoren po, vo en bve was de dekkingsgraad in 2008 resp. ruim 75 procent, 70 procent en bijna 90 procent.

6.7 Arbeidsomstandigheden, verzuim en re-integratie

Het beleid op het terrein van arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim en re-integratie (AVR-beleid) is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Dit heeft tot duidelijke en positieve resultaten geleid. Zo is het ziekteverzuim in het basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs sterk gedaald (zie tabel 6.4). In 2007 was in het primair en voortgezet onderwijs het ziekteverzuim echter weer licht gestegen. Deze stijging zet in het basisonderwijs in 2008 licht door. De ontwikkeling van het ziekteverzuim in de onderwijssectoren past in het landelijke beeld, waar na jaren van daling sprake is van stabilisatie.

Het ziekteverzuim van Nederlandse werknemers heeft zich na 2004 nagenoeg gestabiliseerd op gemiddeld 4,3 procent op jaarbasis. In de periode 1993-2008 schommelde het ziekteverzuim tussen de 6,2 en 4,3 procent. In deze periode zijn verschillende wetten in werking getreden om het ziekteverzuim terug te dingen. In 2008 bedroeg het ziekteverzuim 4,3 procent; even hoog als in 2004.¹² Het verzuim in de sectoren po, vo en mbo ligt over de gehele linie iets boven het landelijk gemiddelde.

Het ministerie van OCW ondersteunt het AVR-beleid via de Stichting Vervangingsfonds voor het primair onderwijs en het Arboservicepunt voor het voortgezet onderwijs (Arbo vo). Deze organisaties ontwikkelen en implementeren het arbo-, verzuim- en re-integratiebeleid en verrichten daarnaast landelijke adviestaken voor de eigen sector.

Arbocatalogi

Vanaf 1 januari 2007 is in de Arbowet bepaald dat de overheid vastlegt welke doelvoorschriften er zijn en welke beschermingsniveaus gerealiseerd moeten worden. De sociale partners bepalen vervolgens met welke maatregelen en middelen deze gerealiseerd kunnen worden. Een belangrijke ontwikkeling die daaruit voortvloeit, is de introductie van de zogenoemde arbocatalogus. Per sector worden daarin duidelijke normen en regels vastgelegd. De catalogus bevat daarnaast een groot aantal praktijkcases; in de onderwijssector worden instellingen uitgedaagd om eigen praktijkvoorbeelden en ervaringen toe te voegen.

De Arbocatalogus-VO is een digitaal kennisplatform dat iedereen in het voortgezet onderwijs gratis kan gebruiken. In de Arbocatalogus-VO hebben de werkgevers- en werknemersorganisaties in het voortgezet onderwijs gezamenlijk vastgelegd hoe werkomstandigheden in de scholen verder verbeterd kunnen worden. De afspraken zijn inmiddels in de cao voor het vo vastgelegd. De Arbeidsinspectie heeft de normen in 2008 goedgekeurd en hanteert de catalogus bij controles op naleving in het voortgezet onderwijs. Hiermee heeft het voortgezet onderwijs als eerste onderwijssector een eigen specifieke beschrijving van normen en regels voor een veilige werk- en leeromgeving.

Eerder hebben de werkgevers- en werknemersorganisaties in het primair onderwijs de Arbocatalogus-PO al vastgelegd in de decentrale cao voor het po. De Arbeidsinspectie heeft de Arbocatalogus PO getoetst en medio 2009 akkoord bevonden. Daarmee is ook de arbocatalogus voor deze sector een werkbaar instrument geworden om invulling te geven aan het arbeidsomstandighedenbeleid in het primair onderwijs.

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs wordt gewerkt aan de totstandkoming van een arbocatalogus. Deze wordt in het najaar van 2009 geïntroduceerd via een gezamenlijke campagne van de vakbonden en de MBO Raad.

¹² Centraal Bureau voor de Statistiek.

Kroon op het Werkprijs

De Kroon op het Werkprijs is een landelijke werkgeversprijs die jaarlijks toegekend wordt aan een organisatie die opvalt door de manier waarop zij vorm geeft aan gezondheidsmanagement, verzuimpreventie, arbeidsongeschiktheid en (re)integratie. De prijs is in 2009 voor de dertiende keer uitgereikt en is een initiatief van het Werkgeversforum Kroon op het Werk.

Het Werkgeversforum Kroon op het Werk is een netwerk op het gebied van gezondheidsmanagement. Werkgevers adviseren elkaar en wisselen ervaringen uit, waardoor de inzetbaarheid van medewerkers wordt geoptimaliseerd en de kosten van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid worden verlaagd.

Op 28 mei 2009 heeft de Regionale Scholengemeenschap Enkhuizen de Kroon op het Werkprijs 2009 gewonnen. Zij krijgt deze prijs omdat ze structuur, cultuur en fysieke omgeving optimaal laat aansluiten. Medewerkers en management hebben een ondernemersgeest die is ingedaald in de hele organisatie. Eigen initiatief en betrokkenheid zijn kernwaarden. Openheid en elkaar aanspreken op ieders verantwoordelijkheid kenmerken de organisatie. De jury van de Kroon op het Werkprijs is van mening dat de resultaten en het beleid van RSG Enkhuizen uitsteken boven de rest van de sector: RSG Enkhuizen kiest voor vernieuwende wegen. Verzuim benadert RSG niet als medisch probleem, maar vanuit een arbeidskundige visie. Opvallend is dat de organisatie nauwelijks tot geen psychisch verzuim kent en zich onderscheidt met een indrukwekkend laag ziekteverzuim.

De jury vindt RSG Enkhuizen een schoolvoorbeeld voor de Kroon op het Werkprijs. Naast deze scholengemeenschap voor vmbo-t, havo en vwo waren ook genomineerd: Agis Zorgverzekeringen, DSM Nederland BV, Kringtex BV en Zorggroep Solis BV.

6.8 Btw-vrijstelling bij detachering

Onderwijsbesturen lenen soms werknemers aan elkaar uit: bijvoorbeeld bij samenwerkingsprojecten, voor het inhuren van schaarse expertise, of om tijdelijke tekorten en overschotten van specifiek personeel op te kunnen vangen. De btw-plicht daarbij wordt door hen niet altijd als rechtvaardig ervaren. Deze situatie is ten gunste van scholen veranderd: mede als gevolg van het arrest Horizoncollege van het Hof van Justitie van 14 juni 2007 is de btw-vrijstelling voor het onderwijs uitgebreid naar 'nauw met het onderwijs samenhangende diensten'. Daardoor valt het detacheren van docenten door de ene onderwijsinstelling aan de andere onderwijsinstelling onder de btw-vrijstelling als de detachering kan worden aangemerkt als een 'nauw met het onderwijs samenhangende dienst'.

De Staatssecretaris van Financiën heeft in een brief van 16 juli 2009 de voorwaarden geformuleerd waaraan detachering tussen onderwijsinstellingen moet voldoen om te kunnen spreken van een van btw-vrijgestelde 'nauw met het onderwijs samenhangende dienst'. Die voorwaarden, waarmee rekening kan worden gehouden vanaf 14 juni 2007, luiden - kort samengevat - als volgt:

- Zowel de inlener als de uitlener moet een onderwijsinstelling zijn.
- Het uitlenen moet onontbeerlijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs van de inlenende onderwijsinstelling. Daarvan is sprake als de detachering van zodanige aard of kwaliteit is dat zonder die terbeschikkingstelling de gelijkwaardigheid van het onderwijs wat betreft niveau en kwaliteit bij de inlenende onderwijsinstelling niet is verzekerd.
- Het gedetacheerde onderwijzende personeel is bij de uitlener in dienst gekomen na een op de Wet beroepen in het onderwijs gebaseerde (strengere) sollicitatie- dan wel selectieprocedure.
- Het detacheren van onderwijzend personeel is een bijkomende activiteit van de uitlenende onderwijsinstelling en is niet bedoeld om extra opbrengsten te verwerven. Dat is het geval als alleen onderwijzend personeel wordt gedetacheerd dat naar verwachting niet kan worden ingezet voor de primaire onderwijsactiviteit van de uitlenende onderwijsinstelling.

- Het aantal uitgeleende leerkrachten is gering ten opzichte van het aantal leerkrachten bij de uitlenende instelling. In de brief illustreert de Staatssecretaris van Financiën deze voorwaarde met een voorbeeld van 2%. Dit is een voorbeeld en dus niet een absolute grens.
- Alleen de brutoloonkosten worden doorberekend die de uitlenende onderwijsinstelling maakt voor het gedetacheerde onderwijzend personeel.

Detacheren is met btw belast als de onderwijsinstelling met detacheren wel extra opbrengsten wil verwerven én als in concurrentie wordt getreden met commerciële ondernemingen die vergelijkbaar personeel uitlenen.

Deze uitbreiding van de btw-vrijstelling betekent dat de uitwisseling van docenten ten behoeve van bijvoorbeeld gezamenlijke onderwijsprojecten in het kader van samenwerking tussen scholen btw-vrij is, mits aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan.

¹³ Brief aan de Tweede kamer, kamerstuk 31704, nr. 92, www.minfin.nl/Actueel/Kamerstukken/2009/07/Belastingplan_2009_uitlenen_personeel_onderwijssector_en_btw.



Bijlagen

B1

Voortgangsrapportage Leerkracht van Nederland

In tabel B.1.1. is te zien

- welk deel van de leraren zich aan het einde van de schaal bevindt (dus in aanmerking kan komen voor de schaaluitlooptoeslag);
- welk deel van de leraren er één periodiek bij kreeg;
- welk deel er twee of meer periodieken bij kreeg;
- welk deel er geen periodiek bij kreeg (en niet aan het einde van de schaal was).

B.1.1.

Aandeel leraren (fte's) per aantal periodieken toegekend in 2007 en 2008

Aantal periodieken	Jaar	Schaleinde	1	≥ 2	Onveranderd	Totaal
po	2007	49,7%	50,0%	0,2%	0,1%	100%
	2008	52,5%	47,4%	0,1%	0,0%	100%
vo	2007	43,7%	55,0%	1,1%	0,2%	100%
	2008	49,0%	49,7%	1,1%	0,2%	100%
mbo	2007	-	-	-	-	-
	2008	-	-	-	-	-

Bron: ministerie van OCW, bewerking CentER Applied Research.

B2

De ontwikkeling van de
onderwijsarbeidsmarkt

B.2.1.

Openstaande vacatures¹

	'01/'02	'02/'03	'03/'04	'04/'05	'05/'06	'06/'07	'07/'08	'08/'09
Primair onderwijs								
Directie	250	320	210	150	150	180	190	210
Leraren	1.300	1.030	310	210	190	330	410	670
Onderwijsondersteunend personeel	390	240	100	60	70	120	120	130
Totaal primair onderwijs	1.940	1.590	620	420	410	630	720	1.010
Voortgezet onderwijs								
Directie	60	50	50	30	20	50	50	40
Leraren	500	370	250	180	150	320	400	160
Onderwijsondersteunend personeel	130	90	60	60	40	60	80	50
Totaal voortgezet onderwijs	690	510	360	270	210	430	530	250
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie								
Directie	20	20	20	10	10	20	20	10
Leraren	110	190	110	150	130	270	270	150
Onderwijsondersteunend personeel	140	120	90	110	110	260	310	120
Totaal beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	270	330	220	270	250	550	600	280
Totaal po, vo en bve	2.900	2.430	1.200	960	870	1.610	1.850	1.540

Bron: ECORYS en ResearchNed, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo, (nog te verschijnen).

¹ Het gemiddelde aantal openstaande vacatures (in voltijdbanen) in het desbetreffende schooljaar.

B.2.2.

Aandeel vrouwen in managementfuncties en/of hogere functies (in voltijdbanen)

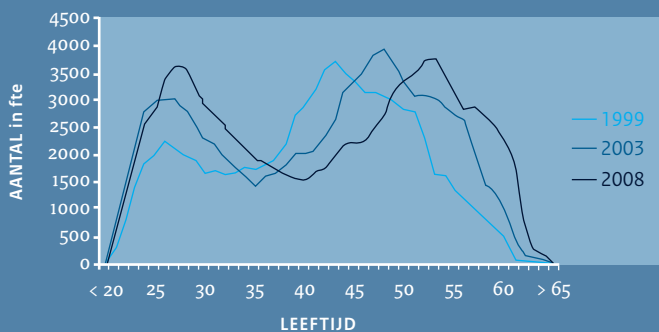
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Primair onderwijs							
Directeur	18	20	21	23	25	28	30
Adjunct-directeur	43	42	44	44	45	47	50
Voortgezet onderwijs							
Directie	15	16	17	18	19	21	22
Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie							
Schaal 13 en hoger	25	23	24	24	25	25	-
Hoger beroepsonderwijs							
Schaal 13 en hoger	18	19	21	22	27	28	-
Wetenschappelijk onderwijs							
Hoogleraar	8	8	9	10	10	11	-
Universitair hoofddocent	14	14	14	16	17	17	-

Bron:

- Po, vo en mbo (exclusief aoc): ministerie van OCW.
- Hbo: website HBO-raad, www.hbo-raad.nl.
- Wo: ministerie van OCW.

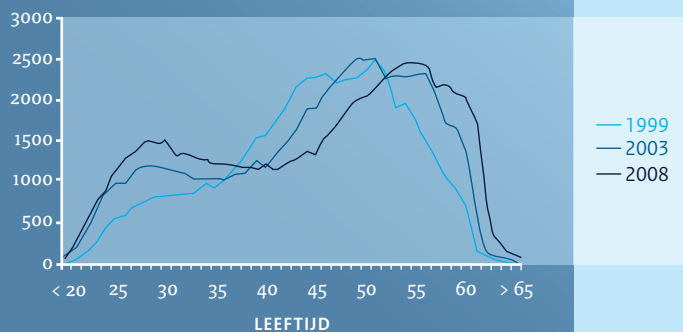
Peildatum: 1 oktober, wo ultimo jaar.

Figuur B.2.1
Leeftijdverdeling leraren primair onderwijs
in 1998, 2003 en 2008



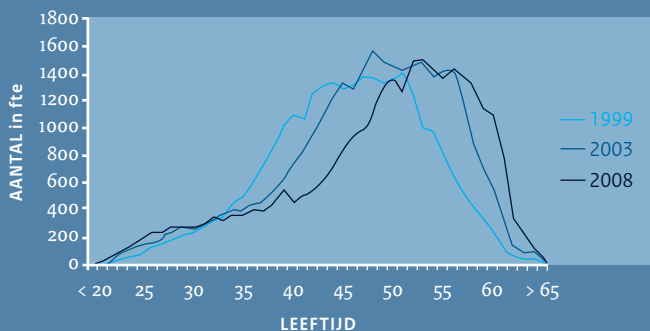
Bron: ministerie van OCW.

Figuur B.2.2
Leeftijdverdeling leraren voortgezet onderwijs
in 1998, 2003 en 2008



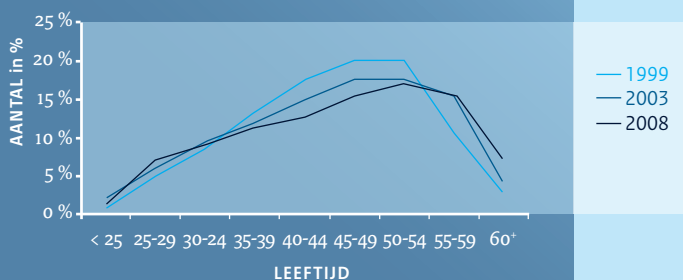
Bron: ministerie van OCW.

Figuur B.2.3
Leeftijdverdeling leraren middelbaar beroepsonderwijs
in 1998, 2003 en 2008 (exclusief aoc)



Bron: ministerie van OCW.

Figuur B.2.4
Leeftijdverdeling leraren hoger
beroepsonderwijs in 1998, 2003 en 2008



Bron: ministerie van BZK, Kerngegevens overheidsperoneel.

B3

De kwaliteit van de leraar

Op 1 augustus 2006 is de Wet Beroepen In het Onderwijs (Wet BIO) in werking getreden. De Wet BIO is geen zelfstandige wet, maar een wet die de regels over benoemingen in bestaande wetten heeft gewijzigd. Het gaat om de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De twee belangrijkste redenen voor de Wet BIO waren de introductie van bekwaamheidseisen voor leraren en de plicht voor schoolbesturen om leraren in de gelegenheid te stellen scholing te volgen zodat zij hun bekwaamheid op peil kunnen houden. Door de introductie van de Wet BIO zijn bevoegdheids- en benoembaarheidscijfers van het jaar 2006 niet goed vergelijkbaar met de cijfers uit voorgaande jaren, vandaar dat de cijfers uit de voorgaande jaren niet ter vergelijking in de tabellen zijn opgenomen.

Scholen in het voortgezet onderwijs zijn wettelijk verplicht om jaarlijks gegevens over de bevoegdheid van leraren en de vakken die zij geven aan te leveren bij het ministerie van OCW op basis van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB): het 'Besluit informatievoorziening WVO', van 3 oktober 1997. Hierin is opgenomen dat het bevoegd gezag gegevens beschikbaar stelt over onder andere bevoegdheid per vak en jaartal van behalen van de bevoegdheid. De zogenaamde Integrale Personeelstelling Onderwijs (IPTO) gebeurde tot voor kort via schriftelijke vragenlijsten. Om de administratieve lasten voor de scholen zoveel mogelijk te beperken is met ingang van 2006 gestart om deze gegevens te achterhalen via bestaande administraties. Het betreft dan met name bestanden als de opleidingen uit het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs (CRIHO) en vakinformatie uit de digitale roosterpakketten van scholen.

Deze plicht voor gegevenslevering uit de AMvB is iets anders dan de bepaling uit artikel 37a van de WVO over het bekwaamheidsdossier. Het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs moet verplicht voor ieder personeelslid die lesgevende taken vervult, geordende gegevens bijhouden over de bekwaamheid en het onderhouden van de bekwaamheid (artikel 37a, WVO). Dit is dus meer dan alleen de behaalde bevoegdheid, ook bekwaamheidsonderhoud moet daarin worden bijgehouden. Daarnaast is specifiek in artikel 33, zesde lid WVO vastgelegd dat het bevoegd gezag verplicht is om geordende gegevens te registreren over leraren die zijn benoemd op basis van:

1. artikel 33, derde lid (onbevoegde leraar ter vervanging van een tijdelijk afwezige collega of ter invulling van een onvervulbare vacature, telkens voor ten hoogste 1 jaar)
2. artikel 33, vierde lid (het geven van een ander vak waarvoor de leraar niet bevoegd is, voor ten hoogste twee jaar, scholing voor dat andere vak is verplicht)
3. artikel 33, lid 5 en 5a (het lesgeven in kernteams in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, waarbij de vakoverstijgende programmaonderdelen binnen een gecombineerd onderwijsprogramma door dat team worden verzorgd.)

De tabellen die in paragraaf 3.2.2 en in deze bijlage zijn opgenomen, bestaan uit drie categorieën, te weten: 'bevoegd', 'benoembaar' en 'onbevoegd of benoembaar onder artikel 33.3'. Deze categorieën kunnen als volgt worden gedefinieerd:

- **Bevoegd** lessen gegeven door docenten die bevoegd zijn. Vanaf 1 augustus 2006 geldt dat leraren bevoegd zijn als zij een getuigschrift hoger onderwijs van een lerarenopleiding hebben, waaruit blijkt dat zij aan de bekwaamheidseisen voldoen. Leraren die al vóór 1 augustus 2006 een bevoegdheid hadden behaald, behouden uiteraard deze bevoegdheid.
- **Benoembaar** lessen gegeven door docenten die benoembaar zijn. Leraren zijn ook benoembaar als zij nog niet bevoegd zijn, maar wel een leraar in opleiding (LIO) of een zij-instromer zijn of volgens de uitzonderingen van de wet tijdelijk onbevoegd mogen werken. De leraren die op grond van artikel 33.3 van de WVO benoembaar vallen in de tabellen niet onder deze categorie. De volgende groepen docenten vallen in de tabellen wel onder de categorie benoembaar:
 - Personen die korter dan 4 jaar een (universitaire) lerarenopleiding voortgezet onderwijs volgen, zoals LIO's en zij-instromers;
 - Leraren die op grond van artikel 35a van de WVO lesgeven in het eerstegraadsgebied met een tweedegraadsbevoegdheid (binnen eigen vak en korter dan 4 jaar)
 - Artikel 33, vijfde lid van de Wet op het voortgezet onderwijs schrijft voor onder welke voorwaarden leraren in de eerste twee leerjaren in teams kunnen werken aan vakoverstijgende programmaonderdelen. Uit de IPTO-tellingen is niet altijd duidelijk in hoeverre leraren op basis hiervan werkzaamheden verrichten dan wel of zij op basis van een ander WVO-voorschrijf werkzaam zijn in een bij IPTO wél bekend leergebied.
- **Onbevoegd of benoembaar onder artikel 33.3** hiermee wordt bedoeld lessen gegeven door docenten die niet aan de wettelijke bevoegdheidseisen voldoen noch aan de wettelijke uitzonderingsmogelijkheden tenzij ze benoembaar zijn op grond van artikel 33.3 van de WVO. Op grond van dit artikellid mogen schoolbesturen in noodgevallen tijdelijk onder specifieke voorwaarden onbevoegde docenten inzetten. Met ingang van de inwerkingtreding van de Wet BIO in 2006 kunnen scholen op eigen gezag besluiten dit te doen, dus zonder dat de scholen ontheffing hoeven te vragen bij de Onderwijsinspectie. Hierdoor is er in de onderzoeks- en telgegevens geen onderscheid meer te maken tussen leraren die buiten de kaders van de wet onbevoegd zijn aangesteld en personen die benoembaar zijn, omdat ze tijdelijk lesgeven onder de voorwaarden van artikel 33.3 WVO.

B.3.1.

Mate van bevoegdheid op het niveau van de lessen naar eerste- en tweedegraadsgebied

Mate van bevoegdheid van lessen in het eerstegraadsgebied

	2006	2007
Bevoegd	81,8%	78,8%
Benoembaar	1,8%	2,8%
Onbevoegd of benoembaar op grond van artikel 33.3	16,4%	18,5%
Totaal	100%	100%

Mate van bevoegdheid van lessen in het tweede graadsgebied

	2006	2007
Bevoegd	76,2%	75,1%
Benoembaar	6,7%	8,5%
Onbevoegd of benoembaar op grond van artikel 33.3	17,1%	16,3%
Totaal	100%	100%

Bron: IPTO 2006, 2007, bewerking Regioplan

B.3.2.

Aandeel bevoegd gegeven lessen naar leerjaar

	Bevoegd	Benoembaar	Onbevoegd of benoembaar op grond van artikel 33.3
Leerjaar 1	77,6	7,2	15,3
Leerjaar 2	77,8	6,8	15,4
Leerjaar 3	78,2	5,8	16,0
Leerjaar 4	74,7	4,3	21,0
Leerjaar 5	83,1	1,6	15,4
Leerjaar 6	89,4	1,6	9,0

Bron: IPTO 2006 (op basis van roosters van 163 scholen), bewerking Regioplan

* combinatieklassen zijn buiten beschouwing gelaten

B.3.3.

Aandeel bevoegd gegeven lessen naar onderwijstype

	Bevoegd	Benoembaar	Onbevoegd of benoembaar op grond van artikel 33.3
Vmbo	70,1	8,5	21,4
Havo	81,4	2,7	15,9
Vwo	86,5	2,0	11,4
Havo/vwo	82,5	4,8	12,7
Vmbo/havo/vwo	80,7	5,9	13,4

Bron: IPTO 2006 (op basis van roosters van 163 scholen), bewerking Regioplan

* combinatieklassen zijn buiten beschouwing gelaten

B5

Lerarenopleidingen en arbeidsmarktpositie van jonge leraren

B.5.1.

Instroom lerarenopleidingen, eerstejaars, per type lerarenopleiding (afgerond op vijftigtallen)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Basisonderwijs	7.500	8.550	8.800	8.000	8.400	9.700	9.400	8.700	8.550	7.700	6.900
Voortgezet onderwijs*	4.650	4.750	4.900	4.500	5.500	6.100	5.600	5.250	5.500	5.500	5.300
Universitaire lerarenopleiding	550	550	650	650	650	850	1.000	1.050	1.050	1.100	1.100

Bron: ministerie van OCW
(hbo: eerstejaars hbo-Nederland; ulo: ingeschrevenen)

* Deze cijfers wijken iets af van de cijfers in de voortgangsrapportage. De opleiding tot schrijftolk, de lerarenopleiding Nederlandse Gebarentaal en de opleiding Opleidingskunde uit de bacheloropleidingen zijn voor de analyses voor de nota Werken in het onderwijs buiten beschouwing gelaten. De cijfers zijn wel inclusief lerarenopleidingen op het gebied van de kunst.

B.5.2.

Aantal gediplomeerden van de lerarenopleidingen

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Basisonderwijs	4.550	4.350	4.800	5.400	6.150	6.700	6.950	7.050	7.150	6.950	6.510
Voortgezet onderwijs	4.900	3.800	3.800	3.800	3.900	4.050	4.250	4.100	4.000	4.000	3.950
Universitaire lerarenopleiding	450	350	400	500	400	400	500	600	600	600	610

Bron: ministerie van OCW

B6

Arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid

B.6.1.

Salarisgegevens onderwijssectoren 2009 (bruto-maandsalarissen in euro's behorende bij een normbetrekking)

Salarislijnen en salarissen per 1-1-2009

BO	Leraar		Adjunct-directeur			Directeur			
			t/m 399 leerlingen	400 t/m 899 leerlingen	900 of meer leerlingen	t/m 199 leerlingen	200 t/m 399 leerlingen	400 t/m 899 leerlingen	900 of meer leerlingen
Salarisschaal	LA	LB	AA	AB	AC	DA	DB	DC	DC+ Uitloop
Beginsalaris	2270	2354	2272	2325	2376	2605	2707	2811	2811
Eindsalaris	3274	3597	3386	3651	4197	3837	4350	4863	5067
Salarislijn In jaren	17	17	11	13	18	13	15	16	18

Salarislijnen en salarissen per 1-1-2009

SBO	Leraar		Adjunct-directeur		Directeur		
			t/m 199 leerlingen	200 of meer leerlingen	t/m 199 leerlingen	200 t/m 399 leerlingen	400 of meer leerlingen
Salarisschaal	LB	LB + toelage	AB	AC	DB	DC	DC+ Uitloop
Beginsalaris	2354	2354	2325	2376	2912	3118	3118
Eindsalaris	3597	3597 + 230,92*	3651	4197	4350	4863	5067
Salarislijn In jaren	17	17	13	18	15	16	18

* Bedraagt het eerste jaar 115,46 euro en vanaf het tweede jaar 230,92 euro.

B.6.1. (vervolg)

Salarislijnen en salarissen per 1-1-2009

SO	Leraar		Adjunct-directeur		Directeur		
			t/m 100 leerlingen	100 of meer leerlingen	t/m 100 leerlingen	100 t/m 199 leerlingen	200 of meer leerlingen
Salarisschaal	LB	LB + toelage	AB	AC	DB	DC	DC + uitloop
Beginsalaris	2354	2354	2325	2376	2912	3118	3118
Eindsalaris	3597	3597 + 230,92*	3651	4197	4350	4863	5067
Salarislijn in jaren	17	17	13	18	15	16	18

* Bedraagt het eerste jaar 115,46 euro en vanaf het tweede jaar 230,92 euro.

Salarislijnen en salarissen per 1-1-2009

VO	Leraar			Directeur				Voorzitter centrale directie				
	LB	LC	LD	12	13	14	15	13	14	15	16	17
Salarisschaal	LB	LC	LD	12	13	14	15	13	14	15	16	17
Beginsalaris	2374	2388	2398	3084	3744	4290	4505	3744	4290	4505	4885	5296
Eindsalaris	3630	4234	4817	4817	5224	5741	6306	5224	5741	6306	6929	7614
Salarislijn in jaren	17	17	17	16	13	12	12	13	12	12	12	12

Salarislijnen en salarissen per 1-1-2009

BVE	Docent		Coördinerend docent		Stafdirecteur ¹		Voorzitter CvB	
	LB	LC	LD					
Salarisschaal	LB	LC	LD			14	18	
Beginsalaris	2376	2587	2816			4292	5744	
Eindsalaris	3749	4251	4820			5744	8374	
Salarislijn in jaren	14	15	15			12	13	

¹ Dit betreft een voorbeeldfunctie in het functiewaarderingssysteem voor de Bve-sector die te beschouwen is als de zwaarste staffunctie die in de praktijk voorkomt. Te denken is hierbij aan stafdiensten als Personeel, Financiën en ICT.

B.6.1. (vervolg)

Salarislijnen en salarissen per 1-1-2009

HBO	Instructeur	Instructeur	Instructeur	Docent	Docent	Docent	Lector (oude stijl)	Lector (kenniskring)	Lector (kenniskring)
Maximumschaal	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Beginsalaris	2118,89	2136,49	2136,49	2802,90	3472,46	3977,51	4148,30	4363,10	4687,93
Eindsalaris	2909,99	3278,61	3602,39	4203,83	4781,19	5186,68	5698,03	6259,66	6878,91
Salarislijn in jaren	12	11	13	13	13	11	12	13	13

Met ingang van 1 januari 2006 is de wijze van het doorlopen van een schaal gewijzigd. De 'automatische' periodiek per 1 augustus van een jaar is komen te vervallen. De toekenning en de omvang van de periodiek is afhankelijk geworden van een beoordeling. De periodiek bedraagt geen normbedrag, maar een normpercentage van het maximumsalaris van de betreffende maximumschaal. Binnen de functieschaal is sprake van een zgn. aanloopschaal. Deze aanloopschaal is binnen de salarislijn vanaf 1 januari 2006 jaarlijks tot en met 1 januari 2009 met één salarispositie verkort. De definitieve salarislijn in jaren per 1 januari 2009 is gebaseerd op een jaarlijkse goede beoordeling (1x het percentage).

Salarislijnen en salarissen per 1-1-2009

WO	Hoogleraar A (H2)	Hoogleraar B (H1)	Promovendus (P) *	Student-assistent (SA) (maximaal ½ werktijd)
Beginsalaris	4803	5351	2000	1764
Eindsalaris	6995	8445	2558	2056
Salarislijn in jaren	14	16	4	3

NB

- Wijzigingen n.a.v. het Convenant LeerKracht van Nederland:
 - Vanaf 2009 worden de salarislijnen voor leraren in PO en VO jaarlijks met 1 jaar verkort tot 15 jaar in 2011 en vervolgens voor het VO tot 12 jaar in 2014. In het BVE is voor de schalen LB, LC en LD de salarislijn per 1 januari 2009 teruggebracht tot resp 14, 15 en 15 jaar en vanaf 2012 tot 12 treden.
 - Leraren in het PO en VO die volgens het eindsalaris worden bezoldigd, ontvangen na een eenmalig beoordelingsmoment in het PO vanaf 1 januari 2009 een schaal-uitloopbedrag van € 61 per maand en in augustus van elk jaar een bindingtoelage € 328,47 op jaarbasis en in het VO een bindingtoelage in augustus van elk jaar van € 1331,71 op jaarbasis. In BVE zijn vanaf 1 januari 2009 afhankelijk van de schaal het beginsalaris (LC € 191 en LD € 406) en/of het eindsalaris (LB € 115, LC € 14) verhoogd. Daarnaast ontvangt de leraar na 5 jaar volgens het eindsalaris bezoldigd te zijn geweest een jaarlijkse bindingtoelage: LB € 1368, LC € 1524 en LD € 1692.
 - Directeuren in het PO in de schalen DA t/m DC+uitloop ontvangen vanaf 1 januari 2009 een maandelijkse toelage van € 275.
 - Vanaf 1 augustus 2010 wordt in PO een budget beschikbaar gesteld om de salarispositie van adjunct-directeuren in schaal AA te verbeteren. Met dit budget kan schaal AB de laagst geldende schaal worden voor de adjunct-directeuren.
- De functieniveaus zijn afkomstig uit de decentrale cao's.
- Het beginsalaris en de duur van de salarislijn van directieleden is afhankelijk van het laatstgenoten salaris in de vorige (leraars)functie en de hoogte van de functie.
- Naast de vakantie-uitkering van 8,00% in mei ontvangt het personeel over het jaarsalaris in 2009 een eindejaarsuitkering: PO 7,10% (incl. maandelijkse levensloopuitkering 0,80%) + een nominale uitkering in oktober € 110, VO 7,40%, BVE 8,33%, HBO 8,30% en WO 8,30%.

Afkortingen

PO = Primair onderwijs (BO, SBO, SO)

BO = Basisonderwijs

SBO = Speciaal basisonderwijs

SO = Speciaal onderwijs

VO = Voortgezet onderwijs

BVE = Beroepsonderwijs en volwasseneducatie

HBO = Hoger beroepsonderwijs

WO = Wetenschappelijk onderwijs
(Universiteiten)

Literatuurlijst

- ABP, Jaarverslag 2008, 2009, Groningen
- Astri, Het managen van de verwachtingen, 2008, Leiden
- Astri, Onderzoek naar herplaatsing en re-integratie van werknemers die minder dan 35 procent arbeidsongeschikt zijn, 2009, Leiden
- CBS, Sociaaleconomische trends tweede kwartaal 2009, Den Haag
- CBS, Webmagazine 25 februari 2009, Den Haag
- CBS, Webmagazine 27 mei 2009, Den Haag
- CBS, Webmagazine 17 juni 2009, Den Haag
- CBS, Webmagazine 22 juli 2009, Den Haag
- CPB, Centraal Economisch Plan 2009, 2009, Den Haag
- CPB, Macro Economische Verkenningen 2010, 2009, Den Haag
- ECORYS en ResearchNed, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2009, (nog te verschijnen)
- European Network on Teacher Education Policies (ENTEP), The Bologna process and teacher education structures in Europe, 2008
- HBO-raad, Feiten en cijfers, afgestudeerden en uitvallers in het hoger beroepsonderwijs, 2009, Den Haag
- ITS, Aandachtsgroepenmonitor 2006, 2007, Nijmegen
- IVA, Professionalisering van docenten; evaluatie Lerarenbeurs en nascholingsbeleid, (nog te verschijnen)
- IVA en ResearchNed, Stille reserves in het VO, (nog te verschijnen)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kernegegevens Overheidspersoneel, 2007, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2007, 2008, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota 2010, 2009, Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken, brief aan Tweede Kamer, kenmerk OI/I/9133773, 3 augustus 2009, Den Haag
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, OCW in Kerncijfers 2004-2008, 2009, Den Haag
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentieramingen 2009, 2008, Den Haag
- OESO, Creating Effective Teaching and Learning Environments: First results from TALIS, 2009, Parijs
- OESO, Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-term growth, 2009, Parijs
- Onderwijsinspectie, Onderwijsverslag 2007/2008, 2009, Utrecht
- Onderwijsinspectie, Werken aan een beter rendement: casestudies naar uitval en rendement in het hoger onderwijs, 2009, Utrecht
- OSA, Trendrapport Vraag naar arbeid 2008, 2009, Tilburg
- Regioplan, Verzuim en vervanging in het primair onderwijs 2008, Amsterdam, (nog te verschijnen)
- Regioplan, Loopbaanmonitor 2009, (nog te verschijnen)
- Regioplan, Kleine lerarenbanen in het voortgezet onderwijs, 2009, Amsterdam
- ResearchNed, De zeggenschap van leraren, Nulmeting in het po, vo, mbo en hbo, 2009, Nijmegen
- SCP, Gelukkig voor de klas?, Leraren in het voortgezet onderwijs over hun werk, 2009, Den Haag
- SEO Economisch Onderzoek, Startmeting versterking functiemix, (nog te verschijnen).
- SEO Economisch Onderzoek, Studie & Werk 2009, 2009, Amsterdam
- Tweede Kamer, Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs 'Scholen voor morgen', Kamerstuk 2007-2008, 31293, nr. 1, 2008, Den Haag
- Tweede Kamer, Aanpak Opbrengstgericht Leiderschap, Kamerstuk 2007-2008, 31293, nr. 32, 2008, Den Haag
- Tweede Kamer, Kamerstuk 2007-2008, 27923, nr. 63, 2009, Den Haag
- Tweede Kamer, Kamerstuk 2008-2009, 27923, nr. 79, 2009, Den Haag
- Tweede Kamer, Kamerstuk 2008-2009, 27923, nr. 82, 2009, Den Haag

Trefwoordenlijst

- ABP, 8, 31, 33, 86, 88, 121
arbeidsomstandigheden, 22, 86, 99
arbeidsongeschiktheid, 95, 100
arbeidsstevredenheid, 6, 55
arbeidsvoorwaarden, 1, 6, 7, 57, 58, 85, 86, 87, 88, 90, 92, 116
arbocatalogus, 99
Associate Degree, 79
Begeleiding beginnende leraren, 81
bekwaamheidseisen, 6, 39, 42, 43, 45, 47, 51, 78, 111
beloningsmaatregelen, 5, 7, 13, 15, 17, 59, 87
benoembaar, 20, 42, 44, 45, 46, 47, 111, 112, 113
bevoegdheid, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 60, 62, 78, 111, 112
bewegingsonderwijs, 43, 45
BTW-vrijstelling, 8, 86, 101
contractloonontwikkeling, 86, 87
decentralisatie, 86, 92
deeltijd, 29, 31, 34, 57, 73
dekkingsgraad, 8, 20, 90, 98
educatieve minor, 7, 19, 78, 79
Eerst de Klas, 7, 19, 79
etniciteit, 33, 73
functiemix, 5, 6, 7, 13, 15, 16, 17, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 89, 123
functiewaarderingssysteem, 13, 19, 118
functioneringsgesprekken, 65
hbo-master, 48, 73
innovatie, 21, 79
kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren, 18, 78
Lerarenbeurs, 18, 19, 20, 21, 38, 48, 49, 50, 51, 72, 123
lerarenopleidingen, 1, 7, 18, 27, 34, 43, 49, 68, 71, 73, 74, 75, 77, 79, 80, 114, 115
Lerarenregister, 18, 50
medezeggenschapsraad, 5, 7, 15, 58, 59, 60, 62, 93
OESO, 28, 48, 56, 68, 83, 123
opleiden in de school, 19, 79
personeelsbeleid, 1, 5, 6, 7, 15, 54, 56, 58, 60, 62, 65, 67, 68, 82, 88, 95
positie van de leraar, 18, 54, 67
prepensioenregelingen, 31
professionele ontwikkeling, 38, 48, 65, 69
promotiebeleid, 15, 54, 58, 59, 63, 65
Randstadregio's, 5, 13, 15, 16, 53, 63
Regeling Lerarenbeurs en zij-instroom, 18
re-integratie, 21, 86, 95, 97, 99, 123
reken- en taaltoets, 73, 77
risicoregio's, 35
schaaluitlooptoeslag, 13, 105
scholingsbeleid, 38, 48
schoolleider, 51, 54, 66, 68, 69
sociale zekerheid, 1, 85, 86, 95, 116
stille reserve, 12, 34
Taskforce DeeltijdPlus, 31
topinkomens, 91
uitzendkrachten, 33
vacatures, 12, 27, 28, 33, 34, 117
werkloosheid, 27, 88, 95, 97
Wet BIO, 6, 42, 45, 51, 81, 111
zeggenchap, 5, 13, 67, 123
ziekteverzuim, 20, 21, 98, 99, 100
Zij-instroom, 12, 18, 21, 78

Dit is een publicatie van het ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap

Productie
Leo Wijnhoven / Hans Ruesink / Henk Lindner

Vormgeving
Mainstream, Dordrecht

Druk
DeltaHage, Den Haag

Uitgave September 2009

Nabestellen Postbus 51-infolijn
Telefoon 0800-8051 (gratis) of www.postbus51.nl

ISBN 978 90 5910 2170

Prijs € 20,00

Zie ook www.minocw.nl/onderwijs

