

Personeelsvoorziening in het voortgezet onderwijs

- eindrapport -

Kees van Bergen
Sjerp van der Ploeg

Amsterdam, 30 maart 2007
Regioplan publicatienr. 1510

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van Sectorbestuur
Onderwijsarbeidsmarkt.

1 Achtergrond en vraag

Het lerarentekort staat sinds kort weer in het middelpunt van de belangstelling. Voor het voortgezet onderwijs wordt het ergste gevreesd bij de te verwachten massale uitstroom vanwege pensionering in de komende jaren. Op dit moment doen zich nog geen grote aantallen on vervulde vacatures voor. De meest recente cijfers uit de Arbeidsmarktbarometer VO laten zien dat er momenteel sprake is van een stabiele situatie met een relatief lage on vervulde vacature-intensiteit (Paulussen-Hogeboom, Rigter en Van Bergen, 2006, p. III). De ramingen voor de middellange termijn schetsen een rondit zwart scenario. Afhankelijk van de economische conjunctuur wordt (met name door de enorme uitstroom die het voortgezet onderwijs te wachten staat) een tekort verwacht dat oploopt tot tussen de 6 en 10 procent (WIO-nota 2007, p. 23). De problemen die daaruit gaan voortvloeien, zullen het tekort van enige jaren geleden doen verbleken (toen betrof het tekort op zijn hoogst nog niet eens 2 procent). De onderwijsraad schetst in het advies Waardering voor het leraarschap (2006, p. 14) wat een dergelijk tekort teweeg kan brengen: het samenvoegen van klassen, het schrappen van vakken of het volgen van lessen op video terwijl een assistent de orde bewaakt.

Dit is nog niet alles. Niet alleen zijn de verwachtingen zeer zorgwekkend, ook lijkt de huidige situatie wellicht mooier dan ze is. Zo mag afgemeten aan het beperkte aantal openstaande vacatures de situatie nog redelijk rooskleurig blijken, de gedachte is dat er onder dit kwantitatieve evenwicht mogelijk een kwalitatief tekort schuilgaat. De WIO-nota constateert een toenemend aantal onderbevoegden voor de klas (p. 38), het SCP rapporteert over een afname van het aantal academici onder het vo-lerarenkorps en RegioPlan laat zien dat in het voortgezet onderwijs de norm voor onderwijstijd nauwelijks wordt gerealiseerd (Berndsen, Van Cooten, Otterloo en Van der Ploeg, 2006).

Deze bevindingen roepen een aantal vragen op.

1. Hoe ontwikkelt het vo-lerarentekort zich in de nabije toekomst?
2. Zijn vacaturemetingen voldoende om dat lerarentekort in kaart te brengen?
3. Zo nee, is het mogelijk alternatieve of additionele indicatoren te ontwikkelen om het lerarentekort completer te beschrijven?

Het SBO heeft in een gesprek aangegeven de behoefte te hebben in de sector vo de 'vinger aan de pols te houden'. Het SBO zou graag een instrument (set indicatoren) ontwikkelen waarmee in een vroeg stadium ontwikkelingen in het lerarentekort worden opgespoord. Daarbij moet aandacht zijn voor meer dan alleen het tellen van vacatures. Als vo-scholen vanwege een (verwacht) gebrek aan leraren concessies gaan doen aan de kwaliteit van het onderwijs (bijvoorbeeld door onbevoegden aan te stellen of te snijden in het aantal lessen in het rooster), is dat een even belangrijke indicator voor krapte als moeilijk te vervullen vacatures.

In onderling overleg hebben het SBO en RegioPlan geconstateerd dat het voor de ontwikkeling van een dergelijk instrument nodig is dat duidelijk wordt hoe onderwijswerkgevers hun vraag naar onderwijspersoneel bepalen. Dat biedt immers meer zicht op een mogelijk kwalitatief tekort dat als het ware vooruitloopt op een kwantitatief tekort (dat zich direct vertaalt in niet te vervullen vacatures).

Het gaat om vragen waarnaar, voorzover ons bekend, recent geen gericht onderzoek is uitgevoerd:

Hoe ziet de personeelsplanning van een bevoegd gezag voor een komend jaar eruit? Hoe wordt die planning gemaakt (gebruik van bijvoorbeeld specifieke programmatuur als Foleta)?

Wat zijn daarbij de uitgangspunten? De lessentabel, het personeelsbudget (is dit conform de oorspronkelijke toerekening?), de normjaartaak, de 750-urennorm?

Hoe worden deze uitgangspunten tegen elkaar afgewogen?

Wat zijn de oplossingen als er fricties optreden tussen de uitgangspunten? Naar 45-minutenroosters, grotere klassen, aanspreken van financiële reserves, inzet goedkoper personeel?

Wat is de rol hierin van bevoegd gezag, directie, personeelsgeleding van de (G)MR, administratiekantoor of bestuursbureau, oudergeleding van (G)MR?

Wat gebeurt er met niet te vervullen vacatures? Schrappen van vakken (voor een deel van het schooljaar), schuiven met docenten (waardoor vacatures ontstaan voor eenvoudiger te vervullen vakken)?

2 Aanpak

Bovenstaande vragen lenen zich vooral voor een kwalitatieve aanpak. Daarom is met een beperkt aantal besturen uitgebreid gesproken over bovenstaande onderwerpen.

Het oorspronkelijke plan was met scholen te spreken, aangevuld met MR-leden en eventueel een bestuursvertegenwoordiging. Tijdens het proces bleek al snel dat het noodzakelijk was op bestuursniveau naar respondenten te zoeken (hoofd personeelszaken) waarbij die in de gesprekken dan soms werden vergezeld door een directielid van een school.

Voorafgaand leek het ook verstandig om nog telefonisch contact te zoeken met PMR-leden. De informatie die echter vervolgens door de besturen en directies werd gegeven, leek niet erg gevoelig voor vertekening waardoor het nauwelijks zinvol was hierover nog apart in contact te treden met PMR-leden. In de gesprekken is soms nog gebruikgemaakt van relevante documenten (formatieplan, lesurentabel/rooster en dergelijke).

Er was een selectie van zeven scholen/besturen gemaakt. Bij de start van het onderzoek is de afspraak met de opdrachtgever gemaakt dat afhankelijk van de uitkomsten van de interviews zonodig de aanpak (met name over het aantal) nog kon worden aangepast. Uiteindelijk is met vijf besturen gesproken. Tussentijds is besloten dat een zevende afspraak sowieso niet zinvol was, omdat al snel duidelijk werd dat het vinden van een geschikte en eenvoudige manier om kwalitatieve tekorten te meten, waarschijnlijk niet te vinden is. Bij het zesde interview is de afspraak tweemaal door te interviewen persoon niet nagekomen (vakantie en ziekte).

Een en ander resulteert in een groep van vijf geïnterviewde besturen met de volgende achtergrondkenmerken:

- (naar bestuursomvang) twee éénpitters en drie besturen met meer scholen;
- (naar denominatie) twee besturen voor openbaar onderwijs, drie voor bijzonder onderwijs;
- (naar regio) twee besturen in de regio Rijnmond, één in de regio Haaglanden, één in Amsterdam en één in Oost-Nederland.

3 Resultaten

In deze paragraaf gaan we in op de resultaten uit de interviews die zijn gehouden. Dat doen we aan de hand van een set van vragen die in de interviews aan de orde zijn gekomen (niet noodzakelijkerwijs in de hier gepresenteerde volgorde overigens).

Hoe wordt door een bestuur de vraag naar onderwijspersoneel bepaald (per vak)? Hoe ziet de personeelsplanning van een bevoegd gezag voor een komend jaar eruit? En op langere termijn?

Nagenoeg alle vijf besturen werken met twee varianten van de personeelsplanning. Eén voor het komende schooljaar en een meerjarenplanning. We starten met deze laatste. De éénpitter zonder enige vorm van meerjarenplanning is bezig een dergelijke planning te ontwikkelen en kijkt nu niet verder dan naar de leerlingprognoses die door de gemeente worden geleverd.

De overige besturen ramen de personeelsbehoefte op langere termijn op basis van leerlingenprognoses, verwachte uitstroom naar FPU en natuurlijk verloop. Sommige besturen proberen ook de ontwikkeling van nieuwe onderwijsvormen en de ontwikkeling in profielkeuze mee te nemen in de meerjarenraming. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat het ramen voor een langere periode erg grof is, omdat externe factoren voor grote verstoringen kunnen zorgen en sommige zaken (veranderingen in pensioenregelingen en levensloopregelingen) slecht kwantificeerbaar zijn.

Als het gaat om de totale omvang van personeel is in de meerjarenplanning vooral de prognose van het leerlingaantal relevant. Als het gaat om de te ontstane vacatureruimte (eventueel uitbreiding en vervangingsvraag) lijkt men zich naast het leerlingaantal vooral op natuurlijk uitstroom en pensioen te

richten. Zaken als tijdelijke uittreding vanwege zorgtaken, toenemende aantallen vacatures door concurrentie tussen scholen e.d. worden niet meegenomen.

Het lijkt er niet op dat de uitkomsten van meerjarenramingen achteraf worden vergeleken met realisatiecijfers om daarmee de kwaliteit van de ramingen te verbeteren.

Besturen en scholen gebruiken wel programmatuur en rekensystemen voor hun planning, maar dat zijn diverse eigen varianten van spreadsheet-programma's of van programmatuur die via een servicebureau is geleverd. Er is geen systeem dat gemakkelijk kan worden afgetapt voor de juiste informatie. Het gebruik van standaardprogrammatuur lijkt in elk geval niet op grote schaal plaats te vinden (bijvoorbeeld Foleta, een programma voor formatieplanning, lestoedeling en taaktoedeling).

De korte termijnplanning bestaat in de eerste plaats uit het vaststellen van de totale personeelsbehoefte, het vaststellen welk deel daarvan door zittend personeel wordt vervuld en voor welk deel personeel moet worden geworven. In de tweede plaats wordt binnen die kaders precies ingevuld wie voor hoeveel uur aan welke klas welk vak gaat geven.

Voor nagenoeg alle besturen is april het moment in de cyclus van het schooljaar waarop bekend is hoeveel leerlingen het komende schooljaar zal tellen en dat bekend wordt hoeveel formatie beschikbaar komt. Hoewel de lumpsumvergoeding is gebaseerd op de t-1 systematiek, wordt voor de personeelsbehoefte dus niet naar oktober van het voorafgaande jaar gekeken maar naar de leerlingen die per september worden verwacht.

Overigens wordt er bij twee meerpitters wel rond Kerst bekendgemaakt aan de scholen welke formatie of welke lumpsumbedrag op grond van de leerling-telling van t-1 mag worden verwacht. Het systeem laat toe dat het daadwerkelijke leerlingaantal in het komende schooljaar bepalend is voor een (gedeeltelijke) herverdeling van de middelen tussen de scholen (zodat groeischolen niet alleen opdraaien voor een tijdelijk tekort aan financiën).

Ook werkt het bij de grotere besturen uiteraard zo dat overtollig personeel op de ene school in aanmerking komt voor overplaatsing naar andere scholen. Het blijkt wel dat dat eenvoudiger is gezegd dan gedaan. Die interne vraag en aanbod sluiten veelal niet goed op elkaar aan. Knelpunten als bevoegdheden, afstand, specifieke vakken en verbondenheid met de school staan doorstroming in de weg.

Wanneer is de planning voor een schooljaar rond (niet exacte personele invulling maar totale omvang)?

Na april vindt de planning op school-, vak-, uur- en klasniveau plaats. Eigenlijk wordt hier gedeeltelijk al geroosterd. Er worden leerjaren en klassen tussen docenten verdeeld en er ontstaat dan ook precies inzicht in de vacatureruimte (voor welk vak en welke klassen). Voor kleine aantallen uren wordt intern naar oplossingen gezocht, er wordt voor probleemvakken soms nog gekeken of er

kan worden geschoven met docenten (met slapende bevoegdheden). Veelal wordt daarna specifiek geworven.

Overigens proberen twee besturen al in een eerder stadium personeel te werven voor het nieuwe schooljaar. Eén bestuur werft al vroeger in het jaar via algemene advertenties (dus niet voor specifieke vakken of klassen) om daarmee de concurrentie voor te zijn en contact te kunnen leggen met talentvolle kandidaten.

De periode daarna, waarin het zoeken en inplannen van nieuw personeel centraal staat, wordt in de regel nog wat complexer door late leerlingaanmeldingen (waarbij een deel van de scholen nee kan verkopen maar anderen dat niet doen) en onverwacht vertrekkende leraren.

Wat zijn de uitgangspunten voor de personeelsplanning? De lessentabel, het personeelsbudget (is dit conform de oorspronkelijke toerekening?), de normjaartaak, de 750-urennorm? Hoe worden deze uitgangspunten tegen elkaar afgewogen?

Eigenlijk is bij alle besturen de planning gebaseerd op een combinatie van het het beschikbare personeelsbudget (waar het leerlingaantal een bepalende factor voor is) en de afspraken die in het kader van taakbeleid worden gemaakt over de urenverdeling van leraren aan lesgevende en andere taken. De verplichte onderwijstijd is in elk geval geen vertrekpunt voor de berekeningen.

Het viel in de interviews niet na te gaan of de oorspronkelijke normatieve toerekening bij de introductie van lumpsum nog exact wordt gevolgd. De indruk bestaat dat die toerekening niet meer exact wordt gevolgd voor besturen. Dit is omdat bepaalde functies die veelal ook direct bijdragen aan het primaire proces (specifieke ondersteuning bij praktijklessen of ICT-personeel) bij de introductie van lumpsum nog niet bestonden. Deze oop'ers dragen niet zozeer bij aan de bureaucratie (een veelgehoorde klacht) maar zijn vooral in dienst van het primaire proces (ook al horen ze niet bij het onderwijzend personeel).

De lessentabel wordt daarbij wel gebruikt maar dit lijkt meer leidend voor de verdeling van uren dan voor het absolute aantal.

Vier van de vijf besturen volgen nog steeds de regel uit de oude cao waarin was vastgelegd dat bij een aanstelling van 1659 uur er 750 contacturen gelden. Bij één bestuur geldt een gemiddelde van 1250 uren waarin ook de voorbereiding van lessen en nakijkwerk en dergelijke is opgenomen.

Bij sommige besturen wordt de 750-urennorm per persoon toegepast, bij andere is daarin meer variatie. Dan hebben sommige leraren meer lesgevende taken (meer dan die 750-urennorm) en andere leraren juist meer andere taken (en komen dus onder de 750-urennorm).

De 750-urennorm zorgt ervoor dat in een periode van 36 lesweken door een fulltime leraar 25 lessen (van 50 minuten) per week kunnen worden gegeven. Dat aantal blijkt overal te weinig om de verplichte onderwijstijd te halen. Dat is volgens de betrokkenen alleen mogelijk als er formatie kan worden toegevoegd.

Het blijkt vervolgens dat besturen zich ook min of meer gevangen voelen in een situatie waarin volgens hen het budget ontoereikend is, de Inspectie streng lijkt te gaan optreden tegen scholen die de norm niet gaan halen en het personeel niet bereid is meer lesuren te gaan draaien maar ook niet op andere tijden wil vergaderen of eventueel in vakanties (gezamenlijke) cursussen zou willen volgen.

Deels zijn besturen bang dat morrelen aan de 750-urennorm leraren in de armen van een ander bestuur drijft, deels zijn besturen ervan overtuigd dat het verstandig is die 750 uur als maximum te hanteren, omdat docenten anders zwaarder worden belast en van plannen voor verlichting van werkdruk, langer doorwerken en professionaliseren en dergelijke niets terecht zal komen.

Ook lijken enkele besturen zich min of meer 'gegijzeld' te voelen door het personeel. Veranderingen op dit terrein vereisen instemming van de PMR en die wacht uiteraard niet op een verslechtering van de positie van het personeel.

Besturen hebben nagenoeg geen opmerkingen gemaakt over de normjaartaak en de vakantieperiodes die nu worden gehanteerd. Een fulltime docent die voor 1659 uur is aangesteld, moet in een schooljaar van 40 schoolweken (wat al nagenoeg geen vo-school haalt) immers gemiddeld per week 41,5 uur werken (de werktijdfactor van 36.86 uur is gebaseerd op 45 werkweken). Dat maakt dat er per week 12,5 procent meer moet worden gewerkt dan waarvoor mensen (gevoelsmatig) zijn aangesteld. Op een werkdag van 8 uur is dat 1 uur extra.

Op één van de scholen die onder de geïnterviewde besturen valt, geldt de verplichting om van 8 uur tot 5 uur op school aanwezig te zijn om daarmee de 41 uur per week te halen. Al met al is duidelijk dat de 750-urennorm nog hoogtij viert en dat de eisen ten aanzien van onderwijstijd zich daarom in eerste instantie vertalen in een roep om meer budget.

Wat zijn de oplossingen als er fricties optreden tussen de uitgangspunten?

De vraag is wat er gebeurt als er tussen de uitgangspunten voor de personeelsplanning fricties gaan ontstaan. We zijn in de gesprekken geen gevallen tegengekomen waarin er werd gekozen voor 45-minutenroosters. Als reden daarvoor werd onder andere aangegeven dat aan een eenmaal vastgesteld rooster niet meer wordt getornd en dat het halen van de onderwijstijd met een 45-minutenrooster nog moeilijker wordt dan het nu al is. Eén van de respondenten gaf aan dat binnen het bestuur was getracht te komen tot 70-minutenroosters, om tot een efficiëntere lestijd te komen. Dat voorstel stuitte echter op teveel verzet van het personeel.

Enkele respondenten geven aan dat er soms voor de duur van een schooljaar wordt gekozen een klas te vergroten. Daarbij wordt wel aangegeven dat er grenzen zijn aan de klassengrootte (als voorbeeld wordt genoemd een klas van maximaal 30 leerlingen in havo/vwo en van 28 leerlingen in het vmbo). In dit verband wordt er door een bestuur ook naar voren gebracht dat er in de

planning voor een schooljaar bij voorbaat al marges worden ingebouwd: de groepen worden niet te groot gemaakt om in geval van nood nog ruimte te hebben voor aanpassingen.

Ook het verhogen van de bezettingsgraad wordt als oplossing toegepast. Dat gebeurt dan door het beperken van keuzevakcombinaties (om kleine groepen te voorkomen) en door het combineren van lessen op verschillende niveaus (bijvoorbeeld natuurkunde 1 en natuurkunde 1,2). Het gebeurt ook door het invoeren van andere werkvormen waarin minder leraren worden ingezet en extra ondersteuning wordt geboden door onderwijsassistenten.

Indien nodig wordt er binnen een bestuur met personeel geschoven van scholen waar de normatieve formatie krimpt naar scholen met groei. Daarbij kunnen zich dan nog altijd problemen met de matching (tussen personeel en school of personeel en vak) voordoen. Schuiven met personeel is soms moeilijk, omdat personeelsleden zich hechten aan een school of locatie. In dat verband wordt er door een van de bezochte besturen gemeld dat de aangesloten scholen bij krimp altijd een tijd (een tot twee jaar) interen op de eigen financiële reserves om de mogelijkheden voor mobiliteit en overplaatsing goed te onderzoeken.

Ook in andere gevallen wordt er soms bewust voor gekozen om de financiële reserves aan te spreken en boventallig personeel in dienst te houden in verband met verwachte toekomstige groei of verloop.

Bij een van de bezochte besturen is een tijd geprobeerd een boventallige arbeidspool te onderhouden met leraren die waar nodig konden worden ingezet voor vervangingen. Die oplossing bleek geen succes, omdat ook deze leraren zich na verloop van tijd toch hechten aan een bepaalde school en daar vervolgens een dienstverband krijgen.

Een variant op de boventallige arbeidspool wordt gebruikt bij een school van een ander bestuur. Daar wordt gewerkt met 'relatief dure' krachten die worden ingehuurd via uitzendbureaus en detacheringsbureaus en die voor kortere of langere tijd worden ingezet om vacatures op te vangen. Tot nu toe werden ze op de school vooral ingezet voor Duits en science-vakken. De school is zeer tevreden over deze oplossing en heeft het inzetten van dit soort krachten in haar beleid opgenomen.

Bevoegdheden worden minder belangrijk bij het vervullen van vacatures. Dat uit zich binnen de onderzochte besturen op tal van manieren:

- Lio's worden vaker ingezet voor het opvangen van vakken in de onderbouw.
- Tweedegraads leraren nemen eerstegraads lessen over.
- Leraren met een bevoegdheid voor een bepaald vak verzorgen in de onderbouw een breder pakket met (aanverwante) vakken.
- Er worden op bepaalde vacatures (in het vmbo en lwoo) leraren met een achtergrond in het basisonderwijs aangesteld. Op de betreffende school wordt hier meer gebruik van gemaakt, omdat het leraren zijn met een

goede werkmentaliteit ('en gewend om van 8 tot 5 te werken'), die relatief snel hun bevoegdheid kunnen halen.

- Er worden zoals gezegd andere werkvormen toegepast, waarin er teams worden gevormd met leraren en onderwijsassistenten of instructeurs. Op onderdelen van lessen worden dan minder leraren ingezet en wordt de begeleiding verzorgd door de assistenten.

Met betrekking tot het halen van de juiste bevoegdheid wordt in één van de gesprekken gemeld dat on(der)bevoegden die lesgeven in één van de AVO-vakken soms nog wel een (extra) bevoegdheid halen. Een deel van de onbevoegden bestaat echter uit mensen met een praktijkachtergrond die lesgeven in de praktijkvakken in het vmbo. Die halen minder snel hun bevoegdheid, zeker als ze lesgeven naast een andere baan.

Wat gebeurt er met niet te vervullen vacatures? Schrappen van vakken (voor een deel van het schooljaar), schuiven met docenten (waardoor vacatures ontstaan voor eenvoudiger te vervullen vakken)?

Als vacatures onvervuld blijven, worden er binnen de onderzochte besturen voor kortere of langere tijd verschillende noodoplossingen toegepast:

- Er wordt in het bestuur of een eventueel samenwerkingsverband gekeken of daar nog personeel is dat kan worden ingezet.
- Leraren krijgen een tijdelijke uitbreiding van uren of werken over.
- Er wordt gesnoeid in de buitenlestaken van leraren (het aantal lesuren van iemand met 22 lesuren wordt bijvoorbeeld opgehoogd naar 25 lesuren).
- Er worden uren verdeeld over meerdere klassen.
- Er worden klassen vergroot of samengevoegd.
- Er worden in sommige gevallen uren voor een bepaald vak uitgesteld en later (eventueel in een volgend schooljaar) ingehaald (modulering en periodisering).
- Er worden lio's ingezet voor lestaken.
- Er worden in de onderbouw of in het vmbo soms onderwijsassistenten ingezet om leraren te ontlasten die dan extra uren kunnen opvangen.
- Er worden op één van de scholen van een bezocht bestuur leraren ingezet die al met FPU zijn om nog een aantal lessen te verzorgen.
- Er worden op één van de scholen van een bezocht bestuur leraren ingehuurd via een uitzendbureau of een detacheringsbureau.

Wat is rol van bevoegd gezag, directie, personeelsgeleding van de (G)MR, administratiekantoor of bestuursbureau, oudergeleding van (G)MR?

Bij de éénpitters die zijn bezocht, zijn de taken op het gebied van de personeelsvoorziening gedelegeerd naar de schooldirectie. Die is verantwoordelijk voor de personeelsplanning en de invulling van de formatie. Het bestuur speelt daar geen rol in.

Bij de grotere besturen is de situatie anders. Daar inventariseren de directies van de aangesloten scholen op basis van de ontwikkeling van de leerlingaantallen, de pakketkeuze, de uitstroom van personeel en het onderwijsplan, de vraag naar leraren. Vervolgens wordt op bestuursniveau (alle drie de bezochte besturen hebben een bestuursbureau) bekeken of er geschoven moet worden met personeel van scholen met overformatie naar scholen met tekorten. Hier kunnen zich knelpunten voordoen, omdat scholen een eigen beleid voeren. De respondenten van één van de besturen geven expliciet aan dat er geen bestuursbreed beleid is voor de manier waarop scholen met vacatures en met personeelsbeleid omspringen. Het beleid van de ene school is soms strijdig met dat van een andere school. Als er personeel moet worden overgenomen, kunnen scholen hun eigen beleid en eventueel gedane beloftes aan leraren niet nakomen.

Door verschillende respondenten wordt opgemerkt dat de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad een cruciale rol vervult bij aanpassingen van het personeelsbeleid. Zo geldt de 750-urennorm totdat werkgevers hierover nieuwe afspraken hebben gemaakt met hun werknemers. Voor veranderingen in het taakbeleid en het loslaten van de 750-urennorm is een twee derde meerderheid van de PMR nodig. De respondenten zien dat dat nog moeilijk is te realiseren. Daarbij kan het voorkomen dat de PMR van een school het wel eens is met een aanpassing, maar de personeelsgeleding van de gemeenschappelijke MR van het bestuur niet.

Een van de respondenten merkt op dat de grotere inzet van on(der)bevoegden soms tot vragen van de personeelsgeleding leidt. Die maakt zich dan zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en vraagt soms om betere betalingen en meer LC-functies. Het budget van de school laat dat echter niet toe. Ook zijn er in dit geval afspraken gemaakt binnen het samenwerkingsverband. Er worden geen hogere beloningen of inschalingen gebruikt om specifieke leraren aan te trekken, omdat dan het risico bestaat dat de scholen binnen het samenwerkingsverband met elkaar gaan concurreren en elkaars personeel gaan weghalen.

4 Reflectie op resultaten

Indicatoren

Het doel van dit kwalitatieve minionderzoek was na te gaan in hoeverre er bij besturen of scholen informatie beschikbaar is die duidt op een kwalitatief lerarentekort. Onze conclusie is dat er geen beschikbare informatie is die eenvoudig kan worden onttrokken aan een informatiesysteem waarmee een redelijk valide indicatie van een kwalitatief lerarentekort wordt verkregen. Terwijl kwantitatieve tekorten via onvervulde vacatures in beeld zijn te brengen, is het dus voor kwalitatieve tekorten moeilijk een éénduidige indicator te vinden.

Zo lijkt het niet halen van de onderwijstijd eerder het gevolg van een conflict tussen de norm en organisatorische en arbeidsvoorwaardelijke afspraken in het verleden dan van lerarentekorten. Afhankelijk van de oplossing die voor dat conflict wordt gekozen, kan het wel zijn dat er meer personeel en/of meer budget nodig is.

Het inzetten van onbevoegden of gedeeltelijk onbevoegden is mede afhankelijk van inhoudelijke en financiële keuzes die de school maakt. Het is daarmee moeilijk vast te stellen wanneer het echt een ongewenste noodoplossing betreft die tot kwaliteitsverlies leidt en of een lerarentekort te grondslag ligt aan het aanstellen van on(der)bevoegden. Het aanstellen van lio's en zijinstromers is onderdeel van het personeelsbeleid geworden. Een bepaald aantal lio's opleiden en onder begeleiding lessen op zich laten nemen, hoeft niet tot kwaliteitsverlies te leiden. Het inschakelen van zijinstromers of mensen uit de beroepspraktijk in het vmbo is in een aantal gevallen een goede optie voor het vervullen van vacatures. In vormen van teamteaching kunnen onbevoegden of gedeeltelijk bevoegden een deel van de lessen opvangen.

Het stellen van een maximum aan het aantal leerlingen dat in de brugklas in kan stromen, heeft veelal ook meer te maken met de beschikbare ruimte in de school dan met een gebrek aan goed gekwalificeerde docenten.

Kort en goed komt het erop neer dat mogelijke indicatoren, waarbij ook de kwaliteit van het onderwijs in het geding kan zijn, niet eenduidig op lerarentekorten wijzen. De beperkingen zijn eerder financieel (te weinig budget), organisatorisch (verzet PMR en personeel), of onderwijskundig van aard, of hebben met huisvesting te maken.

Kwaliteit van de vacaturevervulling

Om uitspraken te kunnen doen over kwalitatieve tekorten, komen we dan toch uit aan het eind van het planningsproces binnen de scholen: het moment dat er vacatures moeten worden vervuld. De kwaliteit van de wijze van vacaturevervulling is dan de indicator. Zijn scholen in staat vacatures te vervullen op een wijze die overeenkomt met de kwaliteitseisen die zij daarvoor hebben gesteld of worden er door het lerarentekort concessies gedaan aan die kwaliteitseisen? Hoe verhoudt zich de daadwerkelijke vacaturevervulling met de ideale situatie?¹ Wat zijn de achtergronden van eventuele afwijkingen? Leiden afwijkingen tot kwaliteitsverlies? De beantwoording van deze vragen komt eigenlijk neer op een kwalitatieve verdieping van een kwantitatieve vacaturemeting, zoals die nu in het voortgezet onderwijs wordt gehouden.²

¹ Die ideale situatie kan per vacature anders zijn en is van veel factoren afhankelijk: de samenstelling van een team of van een sectie, plannen met betrekking tot de personeelsopbouw, bekwaamheidseisen en dergelijke (in het ene geval heeft men vanwege de teamsamenstelling bijvoorbeeld liever een ervaren leraar, in het andere juist liever een pas afgestudeerde).

² De Arbeidsmarkbarometer VO, waarin alleen kwantitatieve gegevens worden verzameld.

Een andere optie is dat voor de vaststelling van kwalitatieve tekorten niet de vacaturevervulling als uitgangspunt wordt genomen maar de samenstelling van het personeel: de kwaliteit van de personeelsopbouw als indicator. Wijkt de samenstelling van het personeel (het aantal ervaren en minder ervaren leraren, pas afgestudeerden, lio's, zijinstromers, bevoegden, on(der)bevoegden, et cetera) al dan niet af van de door de school gewenste situatie? Voor de beantwoording van een dergelijke vraag zou moeten worden vastgesteld of scholen een ideale personeelsopbouw kunnen definiëren. Deze optie is minder concreet dan de voorgaande en vereist van de betrokken scholen dat er op schoolniveau of op bestuursniveau een analyse kan worden gemaakt van de bestaande en van de idealiter gewenste personeelsopbouw. Informatie over de bestaande personeelsopbouw binnen scholen en besturen is wellicht te halen uit de IPTO, maar loopt door de verwerkingsduur van de IPTO altijd achter op de actuele situatie.

Personeelsvoorziening en onderwijskwaliteit

Personeelsvoorziening en onderwijskwaliteit lijken zeer nauw met elkaar verbonden. Goed onderwijs vereist immers goed personeel. Tegelijkertijd is het niet eenvoudig empirisch vast te stellen hoe tekorten aan gekwalificeerde leraren exact de kwaliteit beïnvloeden.

In de interviews is niet expliciet de kwaliteitsdiscussie met besturen gevoerd, al kwam deze natuurlijk wel aan de orde. Het naderende lerarentekort wordt niet alleen als bedreiging voor de kwaliteit wordt benoemd, maar ook financiële, organisatorische, onderwijskundige en materiële factoren spelen een rol. Eén effect van het naderende lerarentekort kan niet los gezien worden van andere factoren.

Dat maakt dat de discussie over onderwijskwaliteit eigenlijk ook niet goed kan worden gevoerd zonder aandacht te besteden aan de diverse aspecten en de onderlinge relaties daartussen. De wijze van bekostiging, omvang van bekostiging, introductie van competentiegericht leren, onderwijstijd, personeelsvoorziening, huisvesting, verhouding tussen professional en management, of de lerarenopleiding zijn alle relevant. Het is vooral zaak deze analytisch goed te (blijven) onderscheiden, de onderlinge relaties ertussen in het oog te houden, het relatieve gewicht ervan te bepalen en te zoeken naar aangrijpingspunten voor verandering.

Ook is het van belang te bepalen wat onder de kwaliteit van onderwijs wordt verstaan. Zijn het doorstroomcijfers, aantallen zittenblijvers, PISA-resultaten, eindexamencijfers, vergelijkingen van de inhoud van het curriculum vandaag de dag met dat van 20 of 40 jaar geleden, de verhouding tussen kennis en vaardigheden.

Alleen een dergelijke meer systematische benadering kan bijdragen aan een beter begrip van kwaliteitsproblemen in het onderwijs en aan het vinden van handvatten ter verbetering.

Personele inzet

Wanneer we ons hier even beperken tot de relatie tussen personele inzet, onderwijstijd en beschikbare budgetten dan geeft het onderzoek naar onderwijs en lesuitval over 2005-2006 aan dat scholen de oorzaak voor het inroosteren van te weinig contacturen wijten aan twee zaken. Aan de ene kant is er een tekort aan formatie (niet vanwege een lerarentekort maar vanwege budgettaire beperkingen). Aan de andere kant worden er aan het begin en het eind van het jaar minder contacturen ingeroosterd vanwege noodzakelijke activiteiten voor het afronding (en in mindere mate het opstarten) van het schooljaar. Er is dus naar eigen zeggen sprake van financiële en/of organisatorische problemen.

Omdat het niet verboden is door te werken in de vakanties van de leerlingen zou het organisatorische probleem eenvoudig kunnen worden opgelost. Dat zou ook een deel van de andere organisatorische problemen rondom lesuitval en onderwijstijd kunnen oplossen. Scholingsactiviteiten en vergaderingen die plaatsvinden onder schooltijd leiden immers altijd tot een beperking van het aantal contacturen (begeleide onderwijstijd). Er zal echter een probleem ontstaan als leraren hun normjaartaak gaan overschrijden door deels te gaan werken in de schoolvakantie van de leerlingen.

We willen hier geen ongenueanceerde uitspraken over de inzet en betrokkenheid van leraren doen. Wel is ons onduidelijk of leraren daadwerkelijk hun normjaartaak weten te realiseren in de loop van een schooljaar wanneer in aanmerking wordt genomen dat het aantal lesweken tot nu toe vaak niet meer dan 38 bedroeg. Dat betekent dat leraren structureel flink moeten 'overwerken', zoals we becijferd hebben. Een van de geïnterviewde besturen betwijfelt of de leraren dat in voldoende mate doen.

Dat maakt dat in de discussie over onvoldoende budget ook de vraag moet kunnen worden gesteld of de gemiddelde tijdsinvestering van leraren voldoende is. Daar vermelden we direct bij dat het enige empirische onderzoek op dit terrein concludeert dat leraren die 1659 uren wel halen. Volgens onderzoek uit 2000 (van B&A en TNO) onder een steekproef van 587 leraren die allemaal retrospectief één week hun tijdsbesteding hebben gereconstrueerd, blijft de gemiddelde werkweek van leraren niet achter bij de gemiddelde aanstellingsomvang. Er wordt daarbij overigens wel uitgegaan van 41 werkweken in een jaar. Daarnaast wordt alles gepresenteerd in werkdructecijfers in plaats van in uren wat de interpretatie er niet echt eenvoudiger op maakt. Verder valt uit dat onderzoek op dat de verschillen tussen werkweken en vakantieweken enorm zijn. Daarbij past dan weer de opmerking dat het loslaten van de koppeling tussen de vakanties van leraren en de vakanties van leerlingen wel eens een heel verstandige beslissing zou kunnen zijn. Leraren kunnen dan ook enige tijd in het schooljaar op school werken zonder les te hoeven geven, teamscholing kan plaatsvinden, en dergelijke. Het zou de piekbelasting in het schooljaar tijdens de lesweken terugdringen en daarmee ook bijdragen aan een betere werkdrukverdeling.

Het zou de moeite waard zijn op zoek te gaan naar voorbeelden van scholen waar anders met de schoolvakanties en lesvrije periodes (minder gekoppeld

aan de leerlingvakanties) wordt omgegaan en naar de ervaringen van leraren aldaar. Ook is het de moeite waard eens te kijken naar eventuele ervaringen met tijdschrijven in het onderwijs (niet alleen bedoeld als controle-instrument maar ook geschikt om als beleidsinstrument te dienen) of de mogelijkheid daarop een pilot te ontwikkelen.

De norm van 750 contacturen die veelal nog wordt gehanteerd, staat soms een op de persoon toegesneden taakbeleid in de weg. Wanneer die norm op persoonsniveau wordt toegepast, ontbreekt het aan flexibiliteit om bijvoorbeeld oudere leraren wat minder lessen te laten geven en wat meer andere taken (bijvoorbeeld begeleiding) en jongere leraren wat meer lessen te laten draaien. Het idee om die 750 uren als gemiddelde op een team toe te passen, biedt in ieder geval mogelijkheden voor wat meer maatwerk per leraar. De 36 lesweken die in de regel uit die 750 uren voortkomen (25 lessen per week) zorgen vervolgens voor problemen met de inroostering van voldoende onderwijstijd. Verder is de 750-urennorm uit de cao verdwenen en dus hebben scholen en werkgevers eigenlijk meer vrijheid voor andere invullingen dan nu nog worden toegepast.

Als die 750-urennorm zou blijven bestaan en er zou worden gewerkt met een schooljaar van 39 weken, wat de onderwijstijd ten goede zou komen, dan komt dat neer op 23 lessen per week (van 50 minuten). Het spreekt voor zich dat een dergelijke omschakeling niet zonder extra personeel kan of dat grotere klassen nodig zijn. Dat laatste kan uiteraard door de bezettingsgraad zoveel mogelijk op te schroeven. Dat doen sommige scholen al door bepaalde vakken niet aan te bieden, of bepaalde vakcombinaties niet toe te staan omdat dat door het rooster gaat leiden tot te slecht gevulde klassen.

In het licht van de te verwachten tekorten voor leraren zou het wijs zijn in ieder geval na te denken over de (on)mogelijkheden voor een groter aantal leerlingen per leraar zonder dat dat direct de onderwijskwaliteit aantast of de werkdruk verhoogt. Wanneer een deel van de instructie of oefening ook via een ander kanaal dan de docent kan verlopen (bijvoorbeeld een elektronische leeromgeving), kan een leraar in theorie in ieder geval zijn of haar aandacht meer toespitsen op afzonderlijke leerlingen die meer uitleg nodig hebben. De tekorten zullen naar verwachting om creatieve oplossingen vragen die voorbereiding en investeringen vergen (ontwikkeling methodes) en waarmee dus niet kan worden gewacht tot de tekortproblemen zich daadwerkelijk voordoen. In dat licht is het ook nog goed op te merken dat hoewel de personeelsvraag op korte termijn (namelijk die van het komende schooljaar) redelijk te overzien is voor werkgevers, de vraag naar personeel op de wat langere termijn op bestuursniveau tamelijk ongewis is. Dit is voor groepen werkgevers veel minder onzeker (door de wet van de grote getallen waardoor individuele afwijkingen wegvallen in een gemiddelde) dan voor individuele werkgevers. Het maakt het voor individuele besturen ook veel moeilijker om investeringen te doen in het oplossen van lerarentekorten. Voor afzonderlijke besturen zouden die tekorten wel eens mee kunnen vallen waardoor investeringen niet renderen.

Lio's en uitzendleraren

Tenslotte kijken we aan het eind van dit hoofdstuk nog naar twee specifieke categorieën personeel die worden ingezet voor het opvangen van vacante uren: lio's en uitzendleraren.

Lio's

De inzet van lio's is voor een deel een reguliere en te plannen inzet. Tussen school, opleiding en lio worden afspraken gemaakt over leeractiviteiten (50%) en werkactiviteiten (50%). De werkactiviteiten bestaan uit lesgeven en het uitvoeren van andere lerarentaken. Die lesactiviteiten kunnen dus vooraf door de scholen worden ingepland. Dat gebeurt ook. Het is echter niet duidelijk in hoeverre er in de loop van de leer-werkperiode nog wordt geschoven met uren en in hoeverre er nog uitbreiding van de omvang van de lesactiviteiten plaatsvindt, wanneer de school een (tijdelijke) oplossing zoekt voor niet-voorzien vacatures. Bovendien is het niet duidelijk of er dan verschil gemaakt wordt tussen lio's met een leerarbeidsovereenkomst (betaalde stage) of met een leerovereenkomst (onbetaalde stage).

Uitzendleraren

Op één van de scholen van een geïnterviewd bestuur werd voor het tijdelijk opvangen van vacatures gebruikgemaakt van leraren die werden ingehuurd via uitzend- of detacheringsbureaus. Het inschakelen van uitzendleraren is echter relatief duur. Scholen betalen voor het inschakelen van uitzendleraren een opslagpercentage bovenop het bruto schaalloon van de leraar. Als er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid, worden de loonkosten voor de school dus hoger. Het is de vraag in hoeverre het een optie is voor scholen om dit soort leraren veelvuldig in te zetten.

De cijfers laten een tweeledig beeld zien. De inzet van het aantal uitzendleraren neemt toe in de loop van de afgelopen jaren: van 92 uitzendleraren in 2003 naar 270 in 2006 (tabel 1). Ze worden echter voor slechts een beperkt aantal uren ingehuurd en het aantal fte dat in totaal door deze leraren wordt vervuld blijft onverminderd laag en komt niet boven de dertig fte. Er worden dus vaker uitzendleraren ingeschakeld, maar voor kortere tijd.

De inzet van uitzendkrachten biedt scholen wel de mogelijkheid om kennis te maken met docenten, die eventueel later (onder de specifieke overnamevoorwaarden van het uitzendbureau) in dienst kunnen worden genomen. Het is ons onduidelijk in hoeverre scholen van deze mogelijkheid gebruikmaken.

Tabel Uitzendleraren in het voortgezet onderwijs

2003		2004		2005		2006	
Fte	Personen	Fte	Personen	Fte	Personen	Fte	Personen
29	92	15	126	3	197	26	270

Bron: www.aandachtsgroepen.nl