

Beleidsdoorlichting Actieplan LeerKracht van Nederland (2007-2012)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Managementsamenvatting	3
Reactie op commentaar van professor dr. Marc Vermeulen	12
1. Inleiding	13
2. Aanleiding en doel van het actieplan Leerkracht	14
2.1 Aanleiding voor het actieplan	14
2.2 Doel van het actieplan	15
2.3 Onderliggende factoren voor het lerarentekort	15
2.4 Huidige situatie op de onderwijsarbeidsmarkt	17
2.5 Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid	19
2.6 Rol van de sociale partners	19
3. Aard en samenhang van ingezette instrumenten en budgettair kader	20
3.1 Beleidstheorie	20
3.2 Samenhang ingezette instrumenten	21
3.3 Uitgaven voor het actieplan	22
4. Effecten van het actieplan	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Opbrengsten en effecten per maatregel	26
4.3 Generieke effecten	37
5. Conclusies	44
Bijlage 1 Overzicht van vragen beleidsdoorlichting	47
Bijlage 2 Tijdbalk totstandkoming actieplan en Convenant Leerkracht	48
Bijlage 3 Overzicht uitgevoerde onderzoeken en evaluaties	49
Bijlage 4 Toelichting op maatregelen en opbrengsten van het actieplan	51
Bijlage 5 Nieuwe prognoses onderwijsarbeidsmarkt	62
Bijlage 6 Instroom in de lerarenopleidingen	63
Bijlage 7 Werktevredenheid en verloopgeneigdheid onder onderwijspersoneel	64
Bijlage 8 Ontwikkeling functiemix	66
Bijlage 9 Openstaande vacatures	68
Geraadpleegde bronnen	69

Managementsamenvatting

In 2007 is het actieplan Leerkracht gelanceerd. In de begroting 2012 is toegezegd dat een beleidsdoorlichting van het actieplan gemaakt zou worden. Doel van het actieplan is om door middel van een structurele verbetering van de beroepspositie van de leraar te zorgen voor voldoende goede leraren en daarmee het voorspelde tekort aan leraren te verminderen. Hiervoor zijn maatregelen ingezet langs de actielijnen van (i) een betere beloning en meer carrièreperspectief, (ii) een sterkere beroepsorganisatie, (iii) professionelere scholen en (iv) een betere kwaliteit van de lerarenopleidingen. Hiermee zijn forse investeringen gemoeid, van ruim €400 miljoen in 2009 met doorgroei tot jaarlijks meer dan €1 miljard vanaf 2020. Deze middelen zijn en worden grotendeels ingezet om de beloning van leraren te verbeteren. Op elk van de genoemde actielijnen zijn belangrijke resultaten geboekt.

Betere beloning en meer carrièreperspectief:

- Uit onderzoek blijkt dat onderwijspersoneel meer dan gemiddeld tevreden is met zijn baan: iets meer dan 80 procent van het onderwijspersoneel is tevreden tot zeer tevreden met zijn baan.
- In alle onderwijssectoren is een sterkere functiemix tot stand gebracht. Hierdoor is het carrièreperspectief voor leraren verbeterd. In de periode 2008-2011 heeft het merendeel van de ongeveer 28.500 leraren in het po, vo en het mbo op grond van hun competenties een hogere salarisschaal gekregen.
- Vanaf 1 januari 2009 zijn de carrièrelijnen (aantal periodieken per schaal) van leraren in het primair en voortgezet onderwijs geleidelijk ingekort; hierdoor zijn de bedragen per periodiek vergroot, waardoor leraren sneller in salaris kunnen stijgen. Overigens is deze salarisstijging voor een deel tenietgedaan door de nullijn. Voor de overheids- en onderwijssectoren geldt sinds 2010 een nullijn. Dat betekent dat de kabinetsbijdrage voor contractloonontwikkeling in de periode 2010, 2011 en 2012 niet is uitgekeerd. In de periode 2010-2012 is circa 4,8 procent loonbijstelling niet uitgekeerd.
- Vanwege hun relatief grote achterstand in beloning kunnen vanaf 1 januari 2009 schoolleiders een extra toelage krijgen van € 275 per maand. Daarnaast is het startsalaris voor adjunct-directeuren verhoogd.

- De positieve kwantitatieve effecten van de beloningsmaatregelen uit het actieplan hebben een minder sterke werking gehad dan bijvoorbeeld de (autonome) verhoging van de uittredeleeftijd.

Sterker beroep:

- Met de oprichting van de Onderwijscoöperatie (per 1 oktober 2011) en de Stichting van het Onderwijs (22 maart 2010) heeft het kabinet nieuwe samenwerkingspartners gekregen waarmee in gezamenlijkheid aan de verdere verbetering van de kwaliteit van het onderwijs gewerkt kan worden. De coöperatie beheert het lerarenregister en is nauw betrokken bij het opstellen en periodiek herijken van de bekwaamheidseisen van leraren.
- De lerarenbeurs voorziet duidelijk in een behoefte aan verdere professionalisering van leraren. Sinds de invoering in 2008 hebben ruim 33 duizend leraren een beurs gekregen; gebaseerd op de werkgelegenheid in het startjaar is dat ongeveer 13 procent van de leraren. Vanwege de looptijd van de opleidingen zijn over de effectiviteit van dit instrument nog geen uitspraken mogelijk. Duidelijk is wel dat het hier om een forse kwaliteitsimpuls voor leraren gaat. Ruim de helft van de toegekende beurzen (18 duizend) betreft namelijk een beurs voor een masteropleiding.
- Het lerarenregister dat in 2012 is opengesteld is een belangrijke stap in het bevorderen van bekwaamheidsonderhoud van leraren. Eind 2012 heeft ongeveer 3 procent van de leraren zich geregistreerd. Daarin moet de komende tijd nog een flinke stap worden gezet. Ook moet een betekenisvolle relatie met het HRM-beleid nog vorm krijgen.

Professionelere school

- De invoering van een versterkte functie- en salarismix heeft geleid tot een professioneler HRM-beleid op de scholen, waarin leraren worden beoordeeld en bevorderd op basis van kwaliteitscriteria. De toegenomen professionalisering van het HRM-beleid blijkt ook uit het toenemend aantal leraren dat periodiek een functioneringsgesprek heeft. Tussen 2005 en 2012 is het aandeel leraren dat in de afgelopen 12 maanden minstens één formeel gesprek heeft gehad met zijn leidinggevende over zijn functioneren, toegenomen van 76 naar 84 procent in het po, van 63 naar 75 procent in het vo en van 63 naar 80 procent in het mbo. De cijfers laten ook zien dat hier nog een slag te maken is.

- De Lerarenbeurs is een belangrijk instrument in de professionele ontwikkeling van docenten. Over de inzet van scholingsmiddelen in de lumpsum kunnen werkgevers en (teams van) werknemers nog gericht afspraken maken. Dit is onderwerp van gesprek bij het nationaal Onderwijsakkoord.
- Ongeveer 83 procent van de lessen wordt gegeven door volledig bevoegde leraren. Het effect van de recent aangescherpte regels voor het benoemen van onbevoegde docenten zal pas over enkele jaren kunnen worden bepaald.

Overige maatregelen

- Op basis van de subsidieregeling Risicoregio's VO is in een aantal geselecteerde regio's regionale samenwerking tussen schoolbesturen tot stand gebracht op het vlak van opleidings-, personeels-, en arbeidsmarktbeleid. Ongeveer de helft van de scholen (52%) in de risicoregio's is tevreden over de regionale samenwerking en wil hier ook in de toekomst mee doorgaan. Op basis van de uitgevoerde evaluatie is het niet mogelijk om effecten van de regeling te bepalen.
- De werving van de stille reserves binnen de risicoregio's is geen succes gebleken. In veel gevallen bestaat er een mismatch tussen de competenties en beschikbaarheid van leraren die de scholen zoeken en die de stille reserve kan bieden.

Kwaliteitsverbetering lerarenopleidingen

- De afgelopen jaren zijn maatregelen genomen om het instroomniveau van de studenten beter te waarborgen (entree-toets) en de kwaliteit van de lerarenopleidingen te verbeteren (kennisbasis). Het is nog niet mogelijk om vast te stellen wat de effecten zullen zijn op het niveau van de (aankomende) docent. De verwachting is wel dat dit leidt tot een beter studiesucces en een hoger niveau van afgestudeerde leraren. In 2015 komt de eerste nieuwe lichting leraren van de pabo die volgens de nieuwe eisen is opgeleid.
- Nieuwe opleidingsroutes als de educatieve minor en de academische pabo hebben sinds 2008 ruim 2000 studenten aangetrokken. Hiermee komt een groter potentieel aan academisch opgeleide leraren beschikbaar.

Generieke effecten

- Op basis van modelberekeningen is berekend dat de beloningsmaatregelen van het actieplan zowel in het primair als voortgezet onderwijs ongeveer de in

actieplan beoogde effecten hebben gehad. Deze positieve effecten zijn deels tenietgedaan door de gevolgen van de nullijn. Daarnaast zijn er echter diverse andere ontwikkelingen geweest, die een groter effect hebben gehad op de onderwijsarbeidsmarkt, vooral de hogere uittredeleeftijd van leraren en een hogere leerling/leraarratio dan toen werd aangenomen.

Tot slot

- Met het actieplan Leerkracht zijn belangrijke stappen gezet in de versterking van het leraarsberoep. De versterkte functiemix en ingekorte carrièrepaden hebben het beroepsperspectief van leraren aantrekkelijker gemaakt. Met de Lerarenbeurs en het lerarenregister versterken leraren hun professionele kwaliteit.
- Met het actieplan zijn grote investeringen gemoeid. Om daadwerkelijk resultaat te boeken zijn prestatieafspraken gemaakt met de sociale partners. Deze aanpak heeft gewerkt. De streefdoelen die met de sectoren en scholen waren afgesproken voor de versterking van de functiemix zijn grotendeels gerealiseerd. Hiermee zijn de middelen voor de tweede tranche (tot 2014) beschikbaar gekomen. Deze aanpak heeft er tevens toe geleid dat op instellingsniveau door schooldirecties in toenemende mate een moderner en professioneler HRM-beleid wordt gevoerd. Dat neemt niet weg dat er op dit gebied ook nog flinke stappen gezet kunnen worden. De versterking van het HRM-beleid blijft daarom de komende tijd op de agenda staan.

Geleerde lessen

De beleidsdoorlichting leidt tot een aantal lessen voor de verdere beleidsontwikkeling:

- Duidelijk is dat de met de sectorraden gemaakte prestatieafspraken betreffende de functiemix hebben gewerkt om het veld in beweging te krijgen. Gaandeweg is duidelijk geworden dat in de huidige fase voor een verdere versterking van de functiemix en van het HRM-beleid op scholen meer op maatwerkafspraken moet worden ingezet. Dat vraagt ook om een cultuurverandering bij scholen, zodat het voeren van functioneringsgesprekken binnen elke schoolorganisatie een normaal verschijnsel wordt.
- De regionale aanpak met de regeling Risicoregio's wijst uit dat een flexibele, vraaggerichte benadering meer draagvlak heeft en een grotere kans op duurzame borging wanneer deze aansluit op bestaande regionale

samenwerkingsverbanden van scholen. De geografische afbakening kan per regio verschillen. In de huidige aanpak van de knelpuntregio's wordt hiermee rekening gehouden.

- Maatregelen om de stille reserve (leraren die ooit een bevoegdheid hebben gehaald maar nu niet meer werkzaam zijn in het onderwijs) te activeren zijn niet effectief gebleken. Voor het verminderen van toekomstige tekorten aan leraren moet gekeken worden of er een andere aanpak mogelijk is om deze groep aan te boren.
- Veel maatregelen uit het actieplan zullen pas na verloop van tijd effect sorteren. Om hier zicht op te krijgen dienen de resultaten blijvend nauwgezet te worden gemonitord en onderzoek uitgevoerd naar de effecten van het actieplan. Daarnaast zal OCW, meer dan voorheen, aandacht besteden aan (ex ante) impactanalyses en effectiviteitonderzoek.

Reactie professor dr. Marc Vermeulen

Het ministerie van OCW heeft ondergetekende gevraagd een commentaar te geven op de review die zij zelf uitgevoerd heeft op het *Actieplan Leraar 2007-2011* (hierna 'actieplan'). Ondergetekende heeft daartoe kennisgenomen van het actieplan zelf en van het concept-reviewrapport van 26 oktober 2012 en een herziene versie van 28 januari 2013.

Het grote belang van de beschikbaarheid van voldoende leraren die over de goede kwalificaties beschikken, moge duidelijk zijn. Het is dan ook zeer toe te juichen dat de overheid hier zwaar op ingezet heeft. Voorts valt het te begrijpen dat er ook een zeker ongeduld is om te zien of die zware inzet ook daadwerkelijk vruchten afwerpt. Dat ongeduld moet toch enigszins getemperd worden om de volgende 3 redenen die ik op voorhand al wil markeren:

- De arbeidsmarkt van leraren vormt een onderdeel van de arbeidsmarkt van hoger opgeleiden. Ontwikkelingen worden dus voor een belangrijk deel exogeen bepaald. Als beloningsverhouding, vacatiegraden, institutionele arrangementen veranderen in de arbeidsmarkt is het segment van leraren daar maar in beperkte mate van af te schermen.
- De problematiek van een lerarentekort bestaat al erg lang in Nederland: bezit van een onderwijsbevoegdheid was eind jaren veertig een reden om niet naar Nederlands-Indië te hoeven. De verwachtingen van wat er in één kabinetsperiode kan worden beïnvloed moeten daar rekening mee houden.
- We zitten nog maar heel kort na de start van het actieplan: het is uiteraard zo dat een groot aantal beleidsmaatregelen pas na verloop van tijd effect sorteren. Aanlooptijden van meerdere jaren zijn niet ongebruikelijk, zeker niet in een hele grote sector als het onderwijs: de vergelijking met het bijsturen van mammoettanker is hier op zijn plaats.

Met voorgaande kanttekeningen in het achterhoofd is mij een vijftal punten opgevallen in de voorliggende reviewtekst die ik hieronder successievelijk zal behandelen.

1. Het actieplan is opgezet vanuit een duidelijke beleidstheorie. In de review is vooral op de afzonderlijke beleidsmaatregelen evaluatieonderzoek verricht en

dat geeft zeker inzicht in bereikte resultaten. In de review wordt een adequaat overzicht geboden van datgene dat beschikbaar is aan onderzoek. De onderlinge samenhang in de beleidsmaatregelen komt minder aan de orde. Met name valt op het ontbreken van onderzoek naar de impact van de beloningsmaatregelen. Hiermee is een groot deel van het budget gemoeid. Zeker is het zo dat dit soort maatregelen een langere termijn impact hebben en ook een lange aanloop vergen. Het is te beredeneren dat er in die aanloop zeker zinvolle stappen gezet zijn(functiemix, inkorten schalen) die op termijn het beroep aantrekkelijker kunnen gaan maken. Het is daarom goed dat het ministerie aankondigt dat dit onderzoek uitgevoerd gaat worden, zodra de benodigde data beschikbaar zijn (naar verwachting eind 2013).

Van een meer *programmatische* aanpak van flankerend beleidsonderzoek – aansluitend op de gehanteerde beleidstheorie - lijkt geen sprake te zijn. Daardoor is onduidelijk wat de prioritering van de verschillende beleidsonderzoeken bepaald heeft en hoe er met lacunes in (beleids-)kennis omgesprongen wordt. Mijn advies is om daar bij de verdere monitoring en evaluatie van het actieplan meer rekening mee te houden.

2. Opvallend is dat OCW voor het bepalen van de impact van het actieplan weinig gebruik heeft gemaakt van onderzoek dat bijvoorbeeld in de 1^{ste} en 2^{de} geldstroom plaatsvindt. De vraag is of hieruit nog aanvullende inzichten te winnen zouden zijn geweest. Het zou zeer de moeite waarde zijn om voortbouwend op wat er nu ligt een brede search te doen naar onderzoek over leraren en hun arbeidsmarkt om zo een completer beeld van dynamiek en impact te schetsen.
3. In de onderliggende periode zijn er minstens twee relevante veranderingen in de context geweest. Enerzijds betreft dit de financieel economische crisis. Deze heeft onvermijdelijk invloed op de problematiek van het lerarentekort (nullijn in beloning, ontspanning op de arbeidsmarkt). Anderzijds betreft het de politieke wisseling van de wacht en de verscherping van politieke verhoudingen. Deze verandering heeft geleid tot een ander politiek sentiment (bijv. minder 'polderen') en dat heeft weer zijn impact op de aansturing van het actieplan en mogelijk ook op de realisatie van dit plan. Zo heeft OCW

afzonderlijke prestatieafspraken (over kwaliteit en over professionalisering) gemaakt met de koepels zonder dat de bonden daar een rol in speelden. Omstreden beleidskeuzes als prestatiebeloning, bezuinigingen passend onderwijs, de discussies rondom onderwijstijd en de nullijn hebben impact gehad voor de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs en daarmee op de realisatie van het actieplan.

Uit de review wordt niet duidelijk wat het effect van deze context op de gerealiseerde output is en in hoeverre die context weer 'gebruikt' is of had kunnen worden om effecten te versterken. Meer overkoepelend onderzoek zou hier van dienst geweest kunnen zijn.

4. Het actieplan richt zich op het bestrijden van zowel kwantitatieve als kwalitatieve knelpunten op de arbeidsmarkt van leraren. Uit de review blijkt een wat eenzijdige benadering van kwantificeerbare effecten. Dat is begrijpelijk omdat dit hardere gegevens lijkt op te leveren maar tegelijkertijd verhoudt dit zich slecht met de intenties van het actieplan. De review geeft het beeld dat de kwalitatieve agenda onderbelicht is, terwijl juist bij een ruime arbeidsmarkt daar winst geboekt kan worden. De afruil tussen kwantitatieve en kwalitatieve tekorten komt zo onvoldoende in beeld.
5. Het beeld dat de review schetst is een 'gemiddelde' voor heel Nederland en over alle vakken heen. Waar relevant werd wel een onderscheid gemaakt tussen schoolsoorten. De problematiek op de onderwijsarbeidsmarkt is er zeker ook een van *segmentatie*: in het basisonderwijs is er in krimpregio's een overschot aan leraren en in de Randstad een tekort. In het voortgezet onderwijs zijn de verschillen tussen vakken groot. Door de huidige manier van rapporteren wordt deze segmentatie logischerwijs niet zichtbaar. De aandacht die er in de praktijk in het actieplan is voor specifieke tekorten en regionale problematiek en de regionale aanpak van het ministerie illustreert het belang van deze punten. In deze review mis ik echter deze beleidsconclusie.

Het geheel overziend biedt de review een waardevolle maar enigszins incomplete inkijk in wat OCW gerealiseerd heeft met het Actieplan Leraar 2007-2011. Zoals ik in de inleiding van deze brief al aangaf is lerarenbeleid een kwestie van de lange adem.

Deze evaluatie zit nog maar heel kort op de afronding van het actieplan en dat blijkt ook uit de review. Toch zou er mijns inziens meer mogelijk geweest zijn om inzicht te bieden in kansvoorwaardelijke processen, m.a.w. kan er iets gezegd worden over de mate waarin condities die nodig zijn voor die opbrengsten in positieve zin beïnvloed zijn? Een combinatie van arbeidsmarkttheorie en beleidstheorie had houvast kunnen bieden voor deze kansvoorwaardelijke uitspraken. Mijn advies zou zijn om meer systematische vergelijkingen te maken met andere sectoren en met andere landen waar ook lerarentekorten dreigen. Op deze manier kan er meer inzicht verkregen worden of met de ingezette beleidsmaatregelen de randvoorwaarden geschapen zijn om tekorten te bestrijden.

Prof. dr. Marc Vermeulen
TiasNimbas Business School

Reactie op commentaar van professor dr. Marc Vermeulen

Wij zijn prof. dr. Marc Vermeulen erkentelijk voor zijn commentaar op de beleidsdoorlichting van het actieplan Leerkracht. Naar zijn mening is de problematiek van het lerarentekort weerbarstig en moeten al te hoog gespannen verwachtingen over de opbrengsten van het actieplan enigszins worden getemperd. Daarbij is het volgens hem belangrijk dat er naast het terugdringen van het kwantitatieve tekort ook nadrukkelijk aandacht moet zijn voor de kwaliteit van de leraar. Hij wijst er tevens op dat ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt voor een belangrijk deel exogeen worden bepaald en dat een groot aantal beleidsmaatregelen pas na verloop van tijd effect zullen hebben.

We onderschrijven de analyse van de heer Vermeulen dat het actieplan Leerkracht een langetermijnademping vraagt voor het realiseren van effecten. Daarnaast vestigt de heer Vermeulen terecht de aandacht op het belang van de kwalitatieve agenda. Voorts delen we de oproep van de heer Vermeulen voor een duidelijke prioritering van onderzoek naar de effecten van het actieplan, inclusief de kwaliteitsslag die met het actieplan wordt beoogd.

In antwoord op de suggesties van de heer Vermeulen om de beleidsinformatie uit de monitoring en evaluatie te versterken, brengen wij de volgende acties onder de aandacht:

Onderzoeksprogrammering: met ingang van januari 2013 wordt op initiatief van OCW een leerstoel onderwijsarbeidsmarkt ingericht aan de Universiteit van Tilburg. Daarnaast is in 2012 het Nationaal Regieorgaan onderwijsonderzoek opgericht. Dat moet zorgen voor een betere verbinding tussen wetenschappelijk onderzoek en beleid.

Meer aandacht voor specifieke arbeidsmarktinformatie: het prognosemodel MIRROR wordt verder ontwikkeld en zal naar verwachting eind 2013 beter inzicht geven in de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt, naar onderwijstype, vak en regio.

Vergelijkend perspectief: We laten in 2013 een inventarisatie maken van de arbeidsmarktindicatoren waarvoor het wenselijk en mogelijk is om vergelijkingen te maken met andere sectoren en andere landen.

Beleidsdoorlichting actieplan Leerkracht

1. Inleiding

De voorliggende beleidsdoorlichting richt zich op de acties en maatregelen die zijn genoemd in het actieplan Leerkracht van Nederland. Deze maatregelen en acties hebben een directe relatie met artikel 9 uit de Rijksbegroting voor OCW waarvan de algemene doelstelling luidt: *de kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd door de beschikbaarheid van voldoende personeel van voldoende kwaliteit voor alle onderwijsdeelnemers.*

De maatregelen in het actieplan betreffen de sectoren primair (po) en voortgezet onderwijs (vo), middelbaar (mbo) en hoger beroepsonderwijs (hbo). In het actieplan is ook een nieuwe kwaliteitsagenda voor de lerarenopleidingen aangekondigd. Ook hier wordt in deze beleidsdoorlichting aandacht aan besteed. Verder bevat de bijlage een uitgebreid overzicht met gebruikte onderzoeken.

In deze beleidsdoorlichting zijn de volgende onderwerpen aan de orde:¹

- a) Aanleiding en doel van het actieplan.
- b) Aard en samenhang van de ingezette instrumenten
- c) Uitgaven voor het actieplan
- d) Overzicht van het uitgevoerde onderzoek
- e) Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

De beleidsdoorlichting is in opdracht van de directie Leraren van het ministerie van OCW uitgevoerd door een onafhankelijke evaluatie-expert (drs. R. van der Aa van onderzoeksbureau Ecorys). Daarnaast is het rapport van commentaar voorzien door Prof. Dr. Marc Vermeulen, hoogleraar onderwijssociologie aan de universiteit van Tilburg en de Open Universiteit Nederland, en tevens academic director van programma's voor onderwijsmanagement bij TiasNimbas Business School (eveneens Universiteit van Tilburg). De heer Vermeulen was lid van de commissie Leraren. Zijn commentaar is aan deze beleidsdoorlichting toegevoegd.

¹ Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van de (voorgeschreven) vragen van de beleidsdoorlichting.

2. Aanleiding en doel van het actieplan Leerkracht

2.1 Aanleiding voor het actieplan

Het actieplan Leerkracht (november 2007) is de beleidsreactie van het kabinet op het advies van de Tijdelijke Adviescommissie Leraren (onder leiding van Rinnooy Kan).² In het advies worden grote zorgen geuit over zowel het dreigende lerarentekort als over de kwaliteit van leraren. Dit dubbele lerarenprobleem (kwantitatief en kwalitatief) is volgens de commissie een bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs en de sterke kenniseconomie die Nederland wil zijn.³ De aanpak van dit lerarentekort was een belangrijk onderdeel van het Coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV.⁴

Voor het primair onderwijs bestond (in 2007) de verwachting dat het lerarentekort in 2011 zou oplopen naar 2.400 voltijdbanen, dat is 3 procent van de werkgelegenheid.⁵ In het vo zou het lerarentekort in 2.011 6 procent bedragen (3.300 voltijdbanen). In 2015 zou het gaan om respectievelijk 2.900 en 9.000 voltijdbanen. Het ging hierbij om voorspellingen volgens het hoogconjunctuur-scenario, waarin werd uitgegaan van een hoge economische groei en een afnemende werkloosheid. De economische ontwikkelingen gaven destijds reden om uit te gaan van een optimistisch scenario.⁶ Maar ook in het laagconjunctuurscenario werden er problemen voorzien, zij het dat deze zich pas later zouden voordoen (vanaf 2015). In 2015 zou het tekort in het primair onderwijs 2.900 bedragen en 4.800 (leraren in fte) in het voortgezet onderwijs.

Het voorspelde lerarentekort is vooral een gevolg van de vergrijzing van het lerarenbestand; in het hoogconjunctuurscenario zou in het voortgezet onderwijs in tien jaar tijd driekwart van de leraren (vooral door pensionering) het onderwijs verlaten (47.000 voltijdbanen).

² Advies van de Commissie Leraren, LeerKracht!, september 2007.

³ Actieplan, p. 12.

⁴ Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011

⁵ Actieplan, p.11

⁶ Ministerie van OCW, Nota WIO 2007, september 2006, p. 21. Advies van de Commissie Leraren, p. 89.

De voorspelde tekorten zouden zich vooral voordoen in de vakken Duits, Wiskunde, Techniek, Economie, Natuurkunde, Scheikunde en Nederlands. De destijds verwachte tekorten waren het grootst in de regio's Flevoland, Den Haag en Utrecht.

Er was niet alleen sprake van een kwantitatief probleem, maar ook van een kwalitatief probleem. Het kwalitatieve probleem komt onder meer tot uitdrukking in het aantal onbevoegd gegeven lessen en de kwaliteit van de lerarenopleidingen, waarbij vooral over de reken- en taalvaardigheid van (aanstaande) leraren kritisch werd geoordeeld.

2.2 Doel van het actieplan

Doel van het actieplan is om door middel van een structurele verbetering van de beroepspositie van de leraar te zorgen voor voldoende goede leraren en daarmee het voorspelde tekort aan leraren te verminderen.⁷

Gekwalificeerde en gemotiveerde leraren zijn de basis voor goed en effectief onderwijs. Zonder hen geen succes. Onderzoek laat zien dat een verhoging van de kwaliteit van leraren leidt tot substantiële verbeteringen in de prestaties van leerlingen.⁸ In navolging van het advies van de commissie Leraren, dat grotendeels door het kabinet is overgenomen, heeft het actieplan als concrete doelen: een betere beloning en meer carrièreperspectief, een sterkere beroepsorganisatie, professionelere scholen en een betere kwaliteit van de lerarenopleidingen.

2.3 Onderliggende factoren voor het lerarentekort

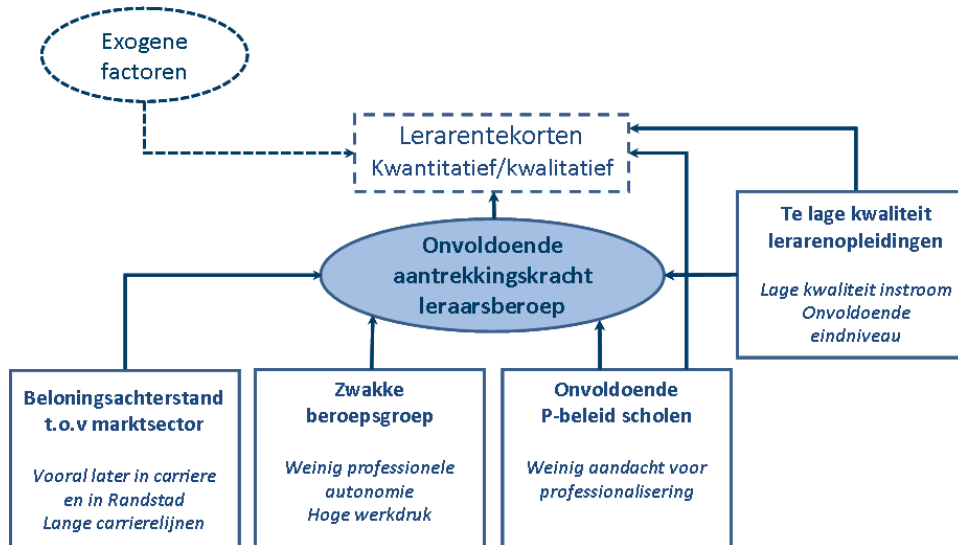
Het gebrek aan (voldoende) aantrekkingskracht van het leraarsberoep werd door de commissie Leraren in verband gebracht met een aantal onderliggende factoren (zie figuur 2.1).

Een belangrijke onderliggende oorzaak van de oplopende tekorten was en is de toenemende vergrijzing van de beroepsgroep leraren. Het verwachte aanbod aan nieuwe leraren is onvoldoende om de grote uitstroom te compenseren. Naar de mening van de commissie Leraren heeft het leraarsberoep onvoldoende aantrekkings- en wervingskracht, een mening die door het toenmalige kabinet werd gedeeld en daarmee de basis vormde voor het actieplan.

⁷ Ministerie van OCW, *Leerkracht van Nederland*, p. 9

⁸ CPB, *Kansrijk kennisbeleid, 2006*; CPB, *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief, 2011*.

Figuur 2.1 Probleemanalyse van het lerarentekort (commissie Leraren)



Toelichting op figuur 2.1:

Het tekortschietend arbeidsaanbod voor het onderwijs wordt door de commissie in verband gebracht met de volgende zaken:⁹

- *Beloningsverschillen tussen onderwijs- en marktsector, vooral in de Randstadregio's; de lange carrièrelijn en beperkte toepassing van functie- en beloningsdifferentiatie zorgen voor een trage loonontwikkeling gedurende de loopbaan.*
 - De commissie Leraren constateert dat een leraar in het primair onderwijs ruim 10 procent minder verdient dan een vergelijkbare werknemer in de marktsector. Voor een leraar in het voortgezet onderwijs is dat 14 procent; leraren in het hbo en de bve-sector verdienen ruim 9 procent minder dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. Leraren kennen ook een beloningsachterstand ten opzichte van werknemers bij de politie, rechterlijke macht en defensie.¹⁰
- *Leraren vormen een zwakke beroepsgroep, wat vooral tot uiting komt in onvoldoende betrokkenheid bij onderwijskundige ontwikkelingen en ontwikkeling van het leraarsberoep.*
- *Onvoldoende professioneel personeelsbeleid, waarin te weinig aandacht voor de hoge (gepercipieerde) werkdruk en deskundigheidsbevordering.*

⁹ Advies Commissie Leraren, p.34 e.v.

¹⁰ Advies Commissie Leraren, p. 107/108.

- *Zorgen over de kwaliteit van de lerarenopleidingen*; dit wordt geweten aan het onderwijsniveau van de lerarenopleidingen en een kwalitatief mindere instroom in de lerarenopleiding.

Naast deze factoren zijn er ook exogene factoren die van invloed zijn op de vraag naar en het aanbod van leraren en niet, of niet eenvoudig, via beleid zijn aan te sturen. Hierbij valt te denken aan demografische ontwikkelingen (dalend aantal leerlingen, vergrijzing leraren) en de economische conjunctuur.

2.4 Huidige situatie op de onderwijsarbeidsmarkt

Zowel in het primair als voortgezet onderwijs is de spanning op de arbeidsmarkt voor leraren de afgelopen jaren verminderd. In beide sectoren is in de periode 2008-2012 het aantal openstaande vacatures gehalveerd. In het primair onderwijs van 720 in 2008 naar 370 in 2012 en in het voortgezet onderwijs van 530 naar 260 (zie ook bijlage 9).

In het schooljaar 2011/2012 was de arbeidsmarkt voor leraren in het primair onderwijs zelfs ruim te noemen en waren er geen serieuze knelpunten.¹¹ Naar regio en schooltype bestaan hier slechts graduele verschillen. Ook in het voortgezet onderwijs is het aantal vacatures in het schooljaar 2011/2012 verder teruggelopen. Er ontstaan minder vacatures voor leraren en de vacatures die ontstaan kunnen makkelijker worden vervuld. Zowel naar vak als regionaal zijn er wel duidelijke verschillen op de arbeidsmarkt voor leraren in het voortgezet onderwijs.¹² Op dit moment is er geen landelijk overzicht van lerarentekorten per vak. OCW heeft opdracht gegeven dit te ontwikkelen. Dit overzicht zal naar verwachting in najaar 2013 worden opgeleverd.

Toekomstige tekorten

Ondanks de relatieve rust die de arbeidsmarktsituatie in het onderwijs anno 2012 kenmerkt, wijzen nieuwe arbeidsmarktramingen voor de komende jaren weer op een tekort aan leraren, in het bijzonder in het voortgezet onderwijs.¹³ In het voortgezet onderwijs wordt voor 2016 bij ongewijzigd beleid een lerarentekort voorspeld van

¹¹ ResearchNed en Ecorys, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2011/2012, vacatures hele schooljaar.

¹² ResearchNed en Ecorys, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2011/2012, vacatures hele schooljaar.

¹³ Ministerie van OCW, Brief betreffende "Ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en resultaten tussenmeting versterking functiemix", 3 juli 2012, Kamerstuk 27 923, nr. 141.

ongeveer 2200 fte, zo'n 3,5 procent van de werkgelegenheid. In het primair onderwijs wordt een lerarentekort voorspeld van ongeveer 1400 fte, zo'n 1,4 procent van de werkgelegenheid. Ook in het mbo neemt de vraag naar nieuwe leraren sterk toe, als gevolg van de toenemende uitstroom van oudere werknemers.

Kwalitatieve tekorten

Naast kwantitatieve lerarentekorten zijn er nog steeds signalen over kwalitatieve tekorten. Ongeveer een zesde van de lessen in het voortgezet onderwijs wordt gegeven door een onbevoegde of niet volledig bevoegde leraar voor het vak dat gegeven wordt. Hoewel het aandeel volledig bevoegd gegeven lessen in 2011 iets is gestegen, wordt nog steeds bijna 17 procent van de lessen gegeven door docenten die onbevoegd zijn of benoembaar op grond van artikel 33.¹⁴

Tabel 2.1 Mate van bevoegdheid in het voortgezet onderwijs op het niveau van de lessen (in %, exclusief praktijkonderwijs)

	2006	2007	2008	2009	2011
Gekwalificeerde docenten	83,0	83,1	81,9	81,5	83,5
- <i>Bevoegd</i>	77,4	76,1	75,3	74,8	76,4
- <i>Benoembaar</i>	5,6	7,0	6,6	6,7	7,1
Onbevoegd of benoembaar op grond van artikel 33.3 ¹⁵	17,0	16,9	18,1	18,5	16,5
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Bron: IPTO VO, bewerking Regioplan.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het lerarentekort in kwantitatieve zin op dit moment niet acuut is. Maar evenals in 2007 worden op middellange termijn nog steeds aanzienlijke tekorten verwacht, vooral in het vo. Het aandeel lessen dat gegeven wordt door niet volledige bevoegde leraren is nauwelijks gewijzigd.

¹⁴ Regioplan, IPTO 2011.

¹⁵ Het derde lid van artikel 33 WVO is bedoeld voor noodgevallen waarin voor een vacature of ter vervanging van een tijdelijk afwezige leraar geen bevoegde leraar kan worden aangetrokken. Dan mag telkens voor ten hoogste één jaar een leraar zonder passende bevoegdheid worden benoemd of aangesteld.

2.5 Verantwoordelijkheid van de rijksoverheid

De overheid heeft een grondwettelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau (artikel 23). Conform artikel 9.2 van de Rijksbegroting OCW rekent de overheid het tot haar taak om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen door te zorgen voor voldoende personeel van voldoende kwaliteit voor alle onderwijsdeelnemers. Deze verantwoordelijkheid komt onder andere tot uiting in de wettelijke eisen die de overheid stelt aan het leraarsberoep (via de Wet beroepen in het onderwijs) en het kwaliteitsbeleid aangaande de lerarenopleidingen. Het toezicht op de kwaliteit voor het onderwijs berust bij de Inspectie van het Onderwijs.

2.6 Rol van de sociale partners

Gezien de rol van de sectorraden als vertegenwoordigers van de schoolbesturen en die van de vakbonden als vertegenwoordigers van de leraren, zijn de maatregelen uit het actieplan in nauw overleg met deze partijen afgestemd. Nadat de Tweede Kamer instemde met het actieplan, zijn tripartiete afspraken gemaakt met werkgevers- en werknemersorganisaties in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. In 2008 zijn deze afspraken per sector vastgelegd in het convenant Leerkracht van Nederland¹⁶ en verder uitgewerkt in de verschillende (bipartiete) onderwijscao's.

¹⁶ Definitief akkoord Leerkracht van Nederland, sectoren Primair en Voortgezet Onderwijs, 1 juli 2008. Definitief akkoord Leerkracht van Nederland, sector Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, 10 december 2008. Definitief akkoord Leerkracht van Nederland, sector Hoger Beroepsonderwijs, november 2008.

3. Aard en samenhang van ingezette instrumenten en budgettair kader

3.1 Beleidstheorie

Het advies van de commissie Leraren, en in navolging daarvan ook het actieplan, bevat een aantal veronderstellingen over de werking van de onderwijsarbeidsmarkt en de daaruit voortvloeiende beleidsinterventies om het (dreigende) lerarentekort effectief aan te pakken.¹⁷ Dit geheel van veronderstellingen kan worden gezien als de beleidstheorie onder het actieplan en geven wij onderstaand weer.¹⁸

- 1) De aanleiding voor het actieplan bestaat uit de verwachte kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekorten, en de negatieve gevolgen die dit heeft voor de kwaliteit van het onderwijs en de positie van Nederland als kenniseconomie.
- 2) De veronderstelling is dat de lerarentekorten een gevolg zijn van “onvoldoende aantrekkings- c.q. wervingskracht” van het leraarsberoep.
- 3) De aantrekkingskracht van het beroep wordt (allereerst) bepaald door de professionele kwaliteit. De basis hiervoor bestaat uit de zeven bekwaamheidseisen zoals die door (het toenmalige) SBL zijn geformuleerd.¹⁹ Hier ligt een relatie met de kwaliteit van de lerarenopleidingen.
- 4) Voorts wordt verondersteld dat een goede leraar slechts kan gedijen als aan een aantal belangrijke randvoorwaarden is voldaan. Deze hebben betrekking op (a) zijn beloning, (b) zijn functioneren als lid van de beroepsgroep en in relatie daarmee zijn mogelijkheden tot verdere deskundigheidsontwikkeling, en zijn positie binnen de school.
- 5) Om de aantrekkingskracht van het leraarsberoep te vergroten is een samenhangend pakket aan maatregelen ontwikkeld, gericht op vier hoofdthema's:²⁰
 - extra *beloningsmaatregelen* en meer carrièrekansen voor leraren en schoolleiders, met daarbij extra aandacht voor de beloningspositie van leraren in de Randstad.

¹⁷ Advies van de commissie Leraren, p. 44-46.

¹⁸ Hoesel, van P.H.M, F. Leeuw en J.W.M. Mevissen (red.), *Beleidsonderzoek in Nederland. Kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie*, van Gorcum, Assen, 2005.

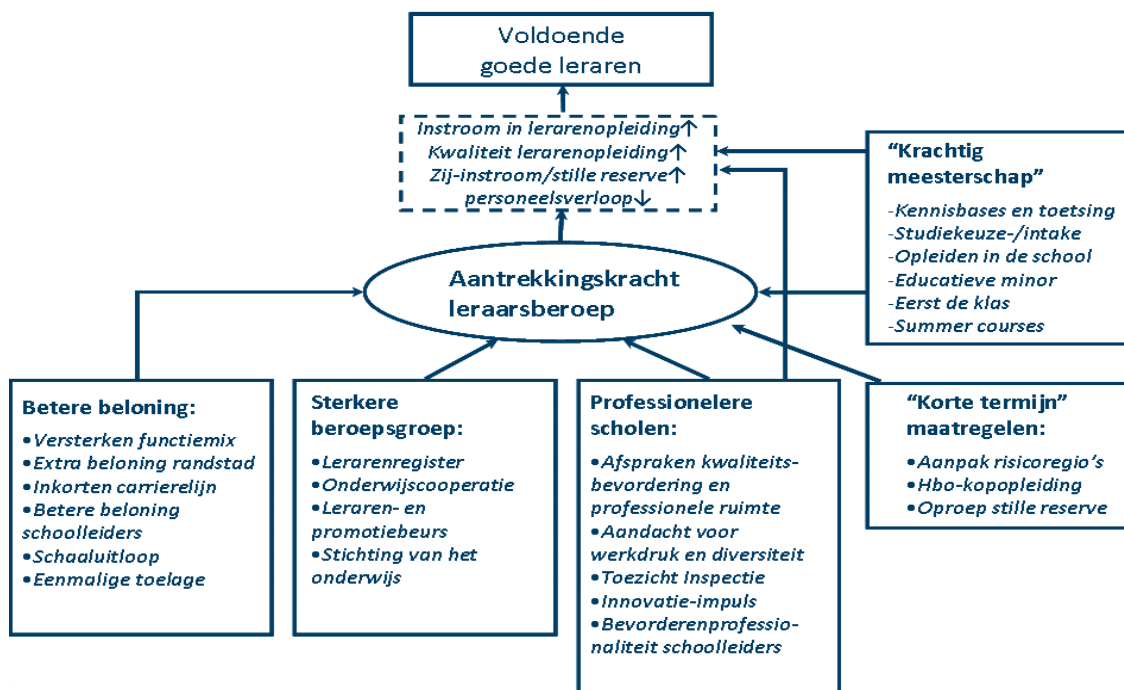
¹⁹ Zie www.lerarenweb.nl.

²⁰ Actieplan, p. 8.

- acties gericht op *kwaliteitsverbetering* van zittende leraren (lerarenbeurs, promotiebeurs, lerarenregister, Onderwijscoöperatie);
 - acties gericht op een *professionelere schoolorganisatie* (meer begeleiding beginnende docenten, versterking gesprekkencyclus, strengere eisen ten aanzien van bevoegdheden, meer zeggenschap van de leraar over zijn beroep, professionalisering van schoolleiders);
 - *verbetering van de lerarenopleidingen* (aandacht voor zowel niveau van de opleiding zelf als het niveau van de instromende studenten).
- 6) Een grotere aantrekkingskracht van het leraarsberoep moet leiden tot een grotere belangstelling voor het leraarsberoep onder potentiële instromers in de opleiding en/of het beroep (zij-instroom/stille reserve) en het personeelsverloop van (talentvolle) leraren beperken. Dit resulteert (uiteindelijk) in voldoende goede leraren.

Figuur 3.1 geeft per actielijn schematisch weer welke maatregelen zijn genomen. In bijlage 3 worden deze maatregelen nader toegelicht.

Figuur 3.1 Schematische weergave beleidsinterventies actieplan Leerkracht



In lijn met het advies van de commissie leraren kennen de instrumenten uit het actieplan een duidelijke onderlinge samenhang, die in gezamenlijkheid de aantrekkingskracht van het leraarsberoep moeten vergroten. Deze samenhang komt op verschillende punten tot uiting. Zo is de versterking van de beloningspositie en het carrièreperspectief van de leraren gekoppeld aan een beoordeling van het functioneren van de leraar door het management. Deze beoordeling vereist een professioneler hrm-beleid waarin op basis van transparante en kwaliteitsgerelateerde criteria over het functioneren van de leraar wordt gesproken. Waar nodig zijn hier kwaliteitsverbetertrajecten aan gekoppeld, waarvoor onder meer gebruik gemaakt kan worden van de Lerarenbeurs of de promotiebeurs. De leraar legt op zijn beurt verantwoording af over zijn bekwaamheidsonderhoud via het Lerarenregister. Om de professionaliteit van de schoolleiding te versterken zijn in het kader van het actieplan maatregelen ontwikkeld gericht op opleidingen en cursussen en een register voor schoolleiders.

Externe samenhang

Tegelijk met het actieplan Leerkracht wordt voor de verschillende onderwijssectoren gewerkt aan verbetering van de kwaliteit en opbrengsten van het onderwijs. Daartoe zijn voor de sectoren afzonderlijk kwaliteitsagenda's opgesteld. Voor het primair onderwijs is dat het actieplan 'Basis voor beter presteren', voor het voortgezet onderwijs het actieplan 'Beter presteren', en voor het mbo 'Focus op vakmanschap'. Uit deze actieplannen komt duidelijk naar voren dat de kwaliteitsslag die het kabinet met het onderwijs voor ogen staat niet zonder een kwaliteitsimpuls van de leraren kan. Voor deze beleidsdoorlichting zou het te ver voeren om deze externe beleidsconsistentie nader uit te werken.

3.3 Uitgaven voor het actieplan

Ex-ante budgetten

In het actieplan was een globale indicatie opgenomen van de kosten van de in het actieplan voorgestelde maatregelen. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de uiteindelijk vastgestelde bedragen. Deze bedragen zijn wat lager dan in het actieplan gepresenteerd. De reden hiervoor is dat een aanvankelijke dekking vanuit de bapogelden niet is doorgegaan, waardoor het beschikbare budget voor de voorgenomen maatregelen naar beneden is bijgesteld, olopend tot 100 miljoen euro. In plaats daarvan is afgesproken dat deze middelen door sociale partners worden ingezet om de kwaliteit van de nieuwe regelingen voor leeftijdsfasebewust personeelsbeleid te

verhogen. Daarbij werd beoogd dat de seniorenregelingen zo zouden worden ingericht dat ouderen niet alleen worden gestimuleerd om tot hogere leeftijd in het arbeidsproces te blijven, maar ook worden gestimuleerd om de bij hun belastbaarheid passende arbeidstijd beschikbaar te zijn.

Tabel 3.1 Overzicht van indicatieve budgetten (ex ante) per actielijn uit het actieplan Leerkracht

Maatregel	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Structureel
Een betere beloning	270	431	492	540	597	658	690	834
Een sterker beroep	65	99	117	141	141	138	138	138
Een professionelere school	56	56	56	25	25	25	31	45
Overige maatregelen	20	25	23	21	21	21	21	9
Totaal	411	611	688	727	784	842	880	1.027

Bron: Actieplan Leerkracht, p. 39, uiteindelijk vastgestelde bedragen

De benodigde financiële middelen voor het actieplan waren afkomstig uit de onderwijsenveloppe uit het coalitieakkoord (Kabinet Balkenende IV), middelen voor incidentele loonontwikkeling en de begroting van OCW.²¹ Om de innovatie in het onderwijs te stimuleren, is een beroep gedaan op de FES-middelen.

Voor een deel van de maatregelen en het dekkingspakket gold dat deze zouden ingaan na de kabinetsperiode. Na de val van het kabinet Balkenende IV koos het kabinet Rutte I onverkort voor verdere uitvoering van het actieplan.

Over de verdeling van de middelen over de verschillende actielijnen en de hoogte van de benodigde bedragen per actielijn, zijn in 2007-2008 afspraken gemaakt met de sociale partners. De afspraken hierover zijn vastgelegd in het Convenant Leerkracht.

Ex-post (gerealiseerde) budgetten

De uitgaven voor de uitvoering van het actieplan bedroegen in 2009 ruim 400 miljoen euro, in 2012 is dit een kleine 800 miljoen (zie tabel 3.2). Dit loopt daarna nog op tot ruim één miljard in 2020. In 2012 is 6 miljoen euro van het Actieplan leerkracht niet besteed. Dat wordt hoofdzakelijk veroorzaakt doordat niet alle projecten (regionale projecten voor aanpak lerarentekorten) in 2012 van start zijn gegaan.

²¹ Actieplan Leerkracht, p. 39.

Het overgrote deel van de middelen, ongeveer driekwart, heeft betrekking op beloningsmaatregelen voor het onderwijspersoneel (schaaluitlooptoeslag, inkorten salarislijnen, functie-/salarismix e.d.). De hoogte van het deelbudget voor deze actielijn is bepaald op basis van het in 2008 zittende onderwijspersoneel en vanuit de met de sociale partners overeengekomen doelstellingen. Voor de maatregelen ter versterking van het beroep zijn aannames gedaan over het aantal leraren dat gebruik zal maken van de Lerarenbeurs en schattingen gemaakt van de kosten voor het Lerarenregister en de Onderwijscoöperatie.

Er zijn de afgelopen jaren signalen ontvangen dat scholen soms problemen hebben ervaren om de versterking van de functiemix op hun school te financieren. Op basis van deze signalen is de bekostiging afgezet tegen de kostenramingen. Het blijkt dat de bekostiging in de eerste jaren ruim voldoende is. Om diverse redenen, onder meer door vergrijzing van het personeelsbestand, kan in de loop van de tijd gemiddeld genomen de bekostiging achter gaan lopen bij de geraamde kosten. Er zijn dus scholen die krapte ervaren in de financiering van de functiemix. Het gaat hier om gemiddelden. Voor individuele scholen kan het beeld zowel in positieve als in negatieve zin afwijken. Daar waar dit het geval was heeft OCW in overleg met de betrokken partijen naar oplossingen gezocht via maatwerk.

Tevens is een substantieel budget gereserveerd voor de ontwikkeling van gezamenlijke examens voor lerarenopleidingen, waarvoor in het advies van de Commissie indicatieve aantallen vakken zijn genoemd.²²

Conclusie

Grosso modo kan worden geconstateerd dat de (ex ante) ingeschatte budgetten voor de uitvoering van het actieplan overeenkomen met de (ex post) gerealiseerde uitgaven. Over het geheel genomen zijn de uitgaven voor een professionelere school en die voor de kortetermijnmaatregelen lager uitgevallen, terwijl de uitgaven voor een sterker beroep en een betere beloning hoger zijn uitgevallen dan in het actieplan voorzien. Deze verschillen zijn grotendeels te verklaren door de loon- en prijsbijstelling, en niet door een verschuiving van accenten in de gekozen maatregelen.

²² Advies Commissie Leraren, p. 113.

Tabel 3.2: Uitgaven aan maatregelen uit het actieplan Leerkracht (2009-2012); realisatiecijfers, tussen haakjes ex ante begrote bedragen (bedragen x € 1 miljoen)

Actielijn	Onderdeel/sector	2009	2010	2011	2012	
Een betere beloning	PO Landelijk	132	176	202	220	
	VO Landelijk	82	132	169	205	
		Regionaal	12	52	52	52
		<i>Subtotaal</i>	<i>94</i>	<i>184</i>	<i>221</i>	<i>258</i>
	BVE Landelijk	32	38	44	44	
		Regionaal	16	37	37	37
		<i>Subtotaal</i>	<i>48</i>	<i>74</i>	<i>80</i>	<i>80</i>
	HBO Landelijk	16	28	28	28	
	Subtotaal betere beloning		290	463	531	586
	<i>(ex ante begroot)</i>		<i>(270)</i>	<i>(431)</i>	<i>(492)</i>	<i>(540)</i>
Een sterker beroep	Lerarenbeurs	49	61	78	76	
	Kwaliteitsagenda leraren	15	23	23	32	
	Opleiden in de school	8	17	14	20	
	Zij-instroom	8	9	10	8	
	Overig	5	6	4	3	
	Subtotaal sterker beroep	85	116	129	139	
<i>(ex ante begroot)</i>		<i>(65)</i>	<i>(99)</i>	<i>(117)</i>	<i>(141)</i>	
Een professionelere school	Conciërges po	23	23	23	22	
	Innovatie-impuls onderwijs	0	2	7	6	
	Experimenten/pilots arbeidsmarkt	0	0	1	10	
	Subtotaal professionelere school	23	25	31	38	
<i>(ex ante begroot)</i>		<i>(56)</i>	<i>(56)</i>	<i>(56)</i>	<i>(25)</i>	
Overige maatregelen	Aanpak risicoregio's	8	5	6	5	
	Leraar 24	2	2	2	0	
	Overig	4	2	1	4	
	Subtotaal overige maatregelen	14	9	9	9	
<i>(ex ante begroot)</i>		<i>(20)</i>	<i>(25)</i>	<i>(23)</i>	<i>(21)</i>	
Totaal budget (t/m 2011 is realisatie, 2012 is 'raming')		412	614	700	772	
<i>(Ex ante begroot)</i>		<i>(411)</i>	<i>(611)</i>	<i>(688)</i>	<i>(727)</i>	

*De verschillen tussen tabel 3.1 en 3.2 zijn grotendeels te verklaren door de loon- en prijsbijstelling.

4. Effecten van het actieplan

4.1 Inleiding

Er is de afgelopen jaren in opdracht van het ministerie van OCW onderzoek gedaan naar de uitvoering en (eerste) resultaten van de maatregelen uit het actieplan (zie bijlage 4). In achtereenvolgende nota's *Werken in het Onderwijs* is daarvan verslag gedaan.

De beschikbare informatie uit monitoring- en evaluatieonderzoek geeft allereerst een beeld van de gerealiseerde output van het actieplan. Deze output betreft de totstandkoming van en deelname aan maatregelen en instrumenten. Er heeft geen integrale effectrapportage plaatsgevonden. Informatie over de effecten die het *gevolg zijn van de ingezette acties* is schaars.

In de onderstaande paragrafen wordt een samenvattend overzicht gegeven van de maatregelen die in gang zijn gezet en, waar mogelijk, een indicatie van de bereikte doelgroep. Daarbij wordt uitgegaan van de indeling in figuur 2.1 en 3.1. Per maatregel geeft de bijlage nadere informatie over de wijze van implementatie.

4.2 Opbrengsten en effecten per maatregel

Wat betreft de opbrengsten van het actieplan kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsoutput en effecten. De output van het beleid heeft betrekking op de gerealiseerde maatregelen en de bereikte doelgroep. De effecten hebben betrekking op de vraag in hoeverre de gestelde doelen met een maatregel zijn behaald.

Het actieplan is een pakket van uiteenlopende maatregelen en instrumenten die zowel naar omvang als doelgroep/niveau sterk variëren. In termen van effectiviteit betekent dit zowel een gelaagdheid als (mogelijke) cumulatie van effecten, waarbij sommige instrumenten op meerdere niveaus tegelijk effect kunnen hebben. Dit maakt een effectmeting in veel gevallen niet eenvoudig. Sommige instrumenten hebben al op korte termijn effect, terwijl andere pas op langere termijn effect zullen hebben. Bovendien heeft niet altijd een nulmeting plaatsgevonden.

De effecten van het actieplan zijn ook afhankelijk van externe factoren die buiten de invloedssfeer van het actieplan vallen, maar wel mede de uitkomst bepalen. Twee belangrijke 'onvoorziene' ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na de lancering van het actieplan zijn: de economische recessie en de toepassing van de nullijn voor salarissen in de collectieve sector (uitgezonderd de zorg) in achtereenvolgens 2010, 2011 en 2012. Beide zijn exogeen aan de beleidsinterventies die het actieplan beoogt en hebben invloed op het arbeidsmarktgedrag van leraren. Daar waar de economische recessie leraren meer aan het onderwijs bindt, zal de nullijn voor de salarissen juist een tegenovergesteld effect hebben. Het relatieve effect van beide krachten is niet eenvoudig te bepalen.

Betere beloning

Tabel 4.1 geeft een samenvattend overzicht van de gerealiseerde beleidsoutput met de maatregelen die betrekking hebben op de versterking van de beloningspositie van leraren en schoolleiders. Bijlage 9 bevat een gedetailleerd overzicht van de beloningsmaatregelen, inclusief nadere toelichting.

Tabel 4.1 Gerealiseerde beleidsoutput beloningsmaatregelen

Instrument	Output
Versterking functiemix	<p>Met sociale partners afspraken over versterking functiemix.</p> <p>PO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aandeel leraren in LB in het basisonderwijs is toegenomen met 12,3 procentpunt van 1,4 procent in 2008 naar 13,7 procent in 2011. <p>VO landelijk:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aandeel leraren in LC is toegenomen met 12,3 procentpunt van 18,6 procent in 2008 naar 30,9 procent in 2011. • aandeel leraren in LD is toegenomen met 3,1 procentpunt van 16,9 procent in 2008 naar 20,0 in 2011.
Extra beloning tekortregio's (extra versterking functiemix/salarismix)	<p>VO Randstad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aandeel leraren in LC toegenomen met 22,9 procentpunt van 19,6 procent in 2008 naar 42,5 procent in 2011. • aandeel leraren in LD toegenomen met 4 procentpunt van 16,3 procent naar 20,3 procent. <p>MBO Randstad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aandeel leraren in LC toegenomen met 14,6 procentpunt van

Instrument	Output
	38,3 procent in 2008 naar 52,9 procent in 2011.
Extra maandelijks toelage schoolleiders po	<ul style="list-style-type: none"> 7.000 schoolleiders vanaf 2008 (Bron: OCW in kerncijfers 2007-2011)
Extra schaaluitloop	<ul style="list-style-type: none"> Leraren die na eenmalige beoordeling schaaluitloop kregen toegekend
Eenmalige toelage 200 euro (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 256.000 leraren (po, vo, mbo en hbo), naar rato van aanstellingsomvang (Bron: OCW in kerncijfers 2007-2011)
Inkorten carrièrelijn	<ul style="list-style-type: none"> M.i.v januari 2009 worden de carrièrelijnen van leraren in het po en vo geleidelijk ingekort (in po van 18 naar 15 in 2011; in vo van 18 naar 12 in 2014)

Effectiviteit

Door de vermindering van het aantal salarisstappen is de carrièrelijn voor leraren ingekort. Daarnaast hebben veel leraren de afgelopen jaren promotie gemaakt naar een hogere salarisschaal. Hiermee is een sterke impuls gegeven aan de functiedifferentiatie binnen het leraarsberoep, waardoor de carrièreperspectieven voor leraren zijn toegenomen. Cijfers van oktober 2011 laten zien dat de verschillende sectoren de afgesproken streefpercentages naar een sterkere functiemix zo goed als gehaald hebben. Dankzij deze behaalde resultaten zijn de middelen voor de tweede tranche versterking functiemix beschikbaar gekomen.²³

Om de versterking van de functiemix te realiseren voert het management functioneringsgesprekken met de leraren. Uit onderzoek blijkt dat de scholen in hun promotiebeleid meer dan voorheen gebruik maken van kwaliteitsgerelateerde criteria, zoals het behalen van een onderwijsrelevant diploma en uit extra taken en verantwoordelijkheden, naast persoonlijke inzet en goed functioneren. De promotiecriteria, zoals die als gevolg van de functiemix zijn opgesteld, worden door de betrokkenen in het algemeen als transparanter ervaren dan voorheen. Dat is belangrijk om de daaruit voortvloeiende salarisverschillen tussen leraren te rechtvaardigen.

In hoeverre met de beloningsmaatregelen uit het actieplan de relatieve beloningspositie van leraren is verbeterd, is vooralsnog niet precies na te gaan. Hiervoor zijn betrouwbare salarisgegevens nodig over de afgelopen jaren. Die zijn

²³ Ministerie van OCW, Brief betreffende "Ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en resultaten tussenmeting versterking functiemix", 5 juli 2012.

naar verwachting pas eind 2013 beschikbaar. Zodra dat het geval is zal dit onderzoek uitgevoerd worden.

Wel is er globaal iets te zeggen over de salarispositie van leraren. De totale contractloonstijging over de jaren 2010 tot en met 2012, die door de nullijn niet in de kabinetsbijdrage is verwerkt, bedraagt 4,77 procent. Via het actieplan Leerkracht is voor het aantrekkelijker maken van het beroep in 2012 3,2 procent van de loonsom beschikbaar gesteld. Dat geld is aangewend voor beloningsmaatregelen zoals verruiming van de promotiemogelijkheden (versterking functiemix), schaaluitloopbedrag en verkorting van de salarisschalen.

Sterker beroep

Tabel 4.2 geeft een samenvattend overzicht van de gerealiseerde beleidsoutput van de maatregelen die zijn ingezet om de kwaliteit van het leraarsberoep en de organisatie van de beroepsgroep te versterken. Bijlage 4 bevat hierop een nadere toelichting.

Tabel 4.2 Gerealiseerde beleidsoutput maatregelen gericht op sterker beroep

Instrument	Output
Lerarenbeurs	33.489 leraren hebben een lerarenbeurs ontvangen (ongeveer 13% van de populatie leraren in po, vo, mbo, hbo in 2008)
Promotiebeurs	36 leraren hebben een promotiebeurs ontvangen
Onderwijscoöperatie	Per 1 oktober 2011 van start gegaan
Lerarenregister	Per 12 februari 2012 operationeel Per 31 juli 2012 hadden 3500 leraren een account aangevraagd waarvan 1940 hun account hadden geactiveerd
Stichting van het onderwijs	22 maart 2010 opgericht

Effectiviteit

Hoewel kwantitatief gezien de promotiebeurs niet veel nieuwe leraren oplevert is het goed voor de status van het beroep. Een groter aantal gepromoveerde leraren voor de klas verhoogt verder de kwaliteit van het onderwijs en versterkt de aansluiting tussen scholen en universiteiten. De opgedane kennis en onderzoekservaring komt daarmee direct ten goede aan de onderwijspraktijk.

Over de effectiviteit van de Lerarenbeurs op de kwaliteit van leraren is vooralsnog weinig bekend. Dit heeft te maken met de aard van het instrument. Vanwege de looptijd van veel opleidingen wordt de subsidie pas 5 of 6 jaar na start van de subsidie vastgesteld, in het geval van bachelors en masters. Pas dan kan DUO vaststellen of de leraren aan de subsidievoorwaarden hebben voldaan (dat wil zeggen dat zij het aantal gesubsidieerde studiepunten hebben behaald voor een bachelor- of masteropleiding of een diploma hebben behaald voor een korte opleiding). Aangezien de eerste leraren in 2008 zijn begonnen met een lerarenbeurs, kan pas in 2013 en 2014 iets over de resultaten van deze eerste lichting gezegd worden.

Uit onderzoek blijkt wel dat zowel leraren als schooldirecteuren uiterst tevreden zijn over de opleiding die met de Lerarenbeurs wordt gevolgd.²⁴ De gevolgde opleidingen dragen naar de mening van zowel deelnemers als schooldirecteuren bij aan de verbetering van de professionele kwaliteit van de leraar.

Uitkomsten uit onderzoeken geven een verschillend beeld van de toegevoegde waarde van de Lerarenbeurs.

- Uit onderzoek van DUO onder een steekproef van 675 leraren die met de beurs een bachelor of master volgen, blijkt dat 49 procent van hen de opleiding niet gestart zou zijn zonder de beurs²⁵.
- Uit steekproefonderzoek van IVA onder leraren met een lerarenbeurs komt naar voren dat 21 procent de opleiding niet zou zijn gestart zonder beurs en 44 procent alleen indien de school de kosten zou betalen, met andere woorden: alleen onder voorwaarden die vergelijkbaar zijn met die van de lerarenbeurs²⁶.
- Het CPB concludeerde dat van elke tien Lerarenbeurzen die verstrekt werden er gemiddeld één beurs gebruikt werd voor een opleiding die anders niet gevolgd zou zijn en dat één op de tien beurzen helemaal niet wordt gebruikt.²⁷ Acht van

²⁴ IVA, Tijd voor (na)scholing. Derde meting evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing, november 2011

²⁵ Onderzoeksverslag studieverlof Lerarenbeurs, DUO, september 2010, blz. 13)

²⁶ Dit betekent in feite dat in tweederde van de gevallen een financiële tegemoetkoming, hetzij via de lerarenbeurs, hetzij via de werkgever, de drempel wegneemt om een opleiding te volgen. Tweede rapportage evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing, IVA, 2012, blz. 26)

²⁷ De CPB-analyses zijn gebaseerd op de eerste aanvraagtermijn (in 2008) en hebben betrekking op leraren die geen beurs hebben ontvangen vanwege uitputting van het budget. Deze meeste van deze leraren zijn toch gestart met de opleiding omdat ze bij de volgende aanvraagtermijn opnieuw een beurs konden aanvragen voor hun opleiding. Dit heeft de uitkomsten beïnvloed.

de tien beurzen werden gebruikt voor opleidingen die anders ook wel gevolgd zouden zijn.

Aanpassing van de regeling

Het onderzoek van het CPB heeft ertoe geleid dat de criteria voor de Lerarenbeurs zijn aangepast. Met ingang van 2012 is het niet meer mogelijk om een korte opleiding (< 1 jaar) te volgen met de Lerarenbeurs en kan de beurs alleen ingezet worden voor bachelor- en masteropleidingen. Voor kortdurende scholingstrajecten hebben de scholen eigen scholingsbudgetten. Bovendien wordt met bachelor- en masteropleidingen meer recht gedaan aan de primaire doelstelling van de Lerarenbeurs, namelijk het verhogen van het opleidings- en kwalificatieniveau.

Professionelere school

Tabel 4.3 geeft een samenvattend overzicht van de gerealiseerde beleidsoutput met de maatregelen die zijn ingezet om het personeels- en opleidingsbeleid op de scholen te verbeteren. In bijlage 4 wordt hier nader op ingegaan.

Tabel 4.3 Gerealiseerde beleidsoutput van maatregelen voor een professionelere school

Instrument	Output
Versterking HRM-beleid (via sectorconvenanten)	<ul style="list-style-type: none"> • In 2008 is een convenant afgesloten tussen ministerie en sociale partners in po, vo, mbo en hbo. • Professioneel statuut po en vo (in ontwikkeling) • Het Personeels- en mobiliteitsonderzoek onder overheidspersoneel laat zien dat tussen 2005 en 2012 het aandeel leraren dat de afgelopen 12 maanden ten minste één formeel gesprek heeft gevoerd met zijn leidinggevende over zijn functioneren, is toegenomen van respectievelijk 76% naar 84% (po), van 63% naar 75% (vo) en van 63% naar 80% (mbo) (BZK, Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheid, 2005 en 2012). Uit het onderzoek Onderwijs werkt! blijkt dat dit in 2012 in het hbo 92% is.
Innovatie-impuls	<ul style="list-style-type: none"> • 150 scholen nemen deel aan experimenten (gestart in 2011).
VO-academie	<ul style="list-style-type: none"> • Maart 2012 van start gegaan

Schoolleidersregister PO	<ul style="list-style-type: none"> De huidige Nederlandse SchoolleidersAcademie (NSA) wordt omgevormd naar een schoolleidersregister (NSR). De nieuwe organisatie zal per 1 januari 2013 van start gaan.
Formulering startbekwaamheidseisen vo-schoolleiders	<ul style="list-style-type: none"> Eind 2012 gereed (planning)
Aanscherping bevoegdheidseis	<ul style="list-style-type: none"> Aandeel onbevoegd of niet volledig bevoegd gegeven lessen in vo bedraagt 17% (sinds 2006 min of meer constant) (Bron: IPTO)
Aandacht voor werkdruk en participatie	<ul style="list-style-type: none"> Voor po afspraken over werkdrukvermindering in Kwaliteitsagenda po Voor vo afspraken over werkdrukvermindering in CAO 2008-2010

Effecten

De maatregelen gericht op een professionelere school kennen voor een groot deel een langetermijnperspectief, die voor een deel institutioneel en cultureel van aard zijn. Wel zijn er eerste indicatieve effecten gemeten. Uit representatief onderzoek onder leraren en interviews met scholen blijkt dat:²⁸

- versterking van de functiemix veel scholen een impuls heeft gegeven voor een professioneler HRM-beleid waarin resultaatgerichte criteria bepalen wie en op basis van welke kwaliteit promotie kan maken.
- de scholen in hun promotiebeleid gebruikmaken van criteria die, zoals afgesproken tussen OCW en de sociale partners, veelal direct gerelateerd zijn aan de beroepskwaliteit van de leraren. Naast persoonlijke inzet en goed functioneren, gaat het dan om het behalen van een onderwijsrelevant diploma en uit extra taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast vormt actieve participatie bij onderwijsvernieuwing een belangrijk promotiecriteria.
- de nieuwe promotiecriteria door de leraren als transparanter worden ervaren. Dat is van groot belang. Het helpt mee het heersende gevoel weg te nemen dat het promotieproces oneerlijk zou zijn. Net als vorig jaar blijkt dat op scholen en instellingen met nieuwe promotiecriteria leraren veel vaker aangeven dat iedereen een eerlijke kans heeft op een schaalpromotie.

Bovengenoemde punten betekenen een professionaliseringslag die vraagt om een grote cultuurverandering in het onderwijs, waarbij voor promotie objectieve

²⁸ SEO, Tussenmeting versterking functiemix 2011. december 2011.

kwaliteitscriteria belangrijker zijn dan anciënniteit. Gegevens over het aantal jaarlijkse functioneringsgesprekken vertonen een stijgende lijn, maar laten tevens zien dat een substantieel deel van de leraren (15 tot 25%) niet jaarlijks met zijn leidinggevende een gesprek heeft over zijn functioneren. Dat betekent dat in veel gevallen de basis voor gerichte afspraken over professionalisering ontbreekt.

Kortetermijnmaatregelen

Tabel 4.4 geeft een samenvattend overzicht van de gerealiseerde beleidsoutput met de kortetermijnmaatregelen die zijn ingezet om het personeels- en opleidingsbeleid op de scholen te verbeteren. Hierbij gaat het bijzonder om het beleid voor de risicoregio's en het aanboren van de stille reserve (leraren die ooit een bevoegdheid hebben gehaald, maar nu niet (meer) werkzaam zijn in het onderwijs). Rond de risicoregio's gaven enkele platforms aan dat zij de vormgeving op sommige punten niet flexibel genoeg vonden. Voor de huidige knelpunten regio's is daarom gekozen voor een meer vraaggestuurde aanpak. Bijlage 4 bevat hierop een nadere toelichting.

Tabel 4.4 Gerealiseerde beleidsoutput van kortetermijnmaatregelen

Instrument	Output
Regeling risicoregio's vo	<ul style="list-style-type: none"> • In 11 'risicoregio's' zijn regionale samenwerkingsverbanden gesubsidieerd, waarvan 5 nieuwe samenwerkingsverbanden. Deze projecten zijn gericht op het werven, opleiden en professionaliseren van nieuwe leraren. • 61 projecten uitgevoerd • Minimaal 240 deelnemende scholen
Oproep aan stille reserve (alleen in risicoregio's)	<ul style="list-style-type: none"> • Naar schatting 100 personen uit de stille reserve zijn begeleid naar een baan in het onderwijs
Bevordering zij-instroom vo en mbo	<ul style="list-style-type: none"> • 1.424 zij-instroomtrajecten bekostigd (2009-2011). Dat is ongeveer 0,4% van de totale werkgelegenheid per jaar.

Effecten risicoregio's

De eindevaluatie van de subsidieregeling Risicoregio's VO wijst er op dat met de subsidieregeling regionale samenwerking tussen schoolbesturen tot stand is gebracht

op het vlak van opleidings-, personeels-, en arbeidsmarktbeleid.²⁹ Ongeveer de helft van de scholen (52%) in de risicoregio's is tevreden over de regionale samenwerking en wil hier ook in de toekomst mee doorgaan.

Wat betreft de opbrengsten van de projecten wordt geconcludeerd dat de uitgevoerde projecten vooral de begeleiding en coaching van beginnende docenten hebben bevorderd, wat vooral het opleiden in de school ten goede is gekomen. Op basis van de uitgevoerde evaluatie is het niet mogelijk om effecten van de regeling te bepalen.

De werving van de stille reserves binnen de risicoregio's is geen succes gebleken. In veel gevallen bestaat er een mismatch tussen de competenties en beschikbaarheid van leraren die de scholen zoeken en die de stille reserve kan aanbieden. Bovendien kennen uitstromers (voormalige leraren) naar de markt bij terugkeer in het onderwijs hoge opportuniteitskosten, die zij waarschijnlijk alleen bereid zijn te nemen bij een persistent significante salarisverhoging, in combinatie met baanzekerheid.³⁰

Kwaliteitsagenda lerarenopleidingen

Tabel 4.5 geeft een samenvattend overzicht van de gerealiseerde beleidsoutput met de kwaliteitsagenda voor de lerarenopleidingen. Bijlage 4 bevat hierop een nadere toelichting.

Tabel 4.5 Kwantitatieve outputindicatoren Krachtig Meesterschap

Instrument	Output
Kennisbases	<ul style="list-style-type: none"> De lerarenopleidingen hebben samen vakinhoudelijke kennisbases opgesteld en vanaf 2011 ingevoerd in de opleiding. Tevens ontwikkelen ze voor een groot aantal vakken landelijke kennistoetsen die voor een aantal vakken vanaf 2013 respectievelijk 2014 kunnen worden afgenomen. Voor een aantal vakken (de kleine vakken en de vakken die slechts op enkele HO-instellingen worden

²⁹ Ecorys, Eindevaluatie Subsidieregeling risicoregio's vo, 2012.

³⁰ CentERdata, De Toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020, november 2010.

	aangeboden) wordt geen landelijke toets ontwikkeld maar wordt de kwaliteit op andere wijze (bijvoorbeeld door peer review) landelijk geborgd.
Intake- en studiekeuzegesprekken met aankomende studenten	<ul style="list-style-type: none"> Op 15 hogescholen worden intakegesprekken gevoerd, op 2 hogescholen gebeurt dit niet, van 10 hogescholen is geen informatie beschikbaar (Bron: Inspectie)
Summer courses	<ul style="list-style-type: none"> Vrijwel alle hogescholen organiseren summer courses; in 2008 was dat nog de helft (Bron: Inspectie)
Versterken traject Opleiden in de school	<ul style="list-style-type: none"> Per 1 oktober 2010 volgden bijna 8.000 studenten een lerarenopleiding via een gesubsidieerde opleidingsschool. Daarnaast is er een groeiend aantal andere niet-gesubsidieerde initiatieven gaande (Bron: Inspectie)
Educatieve minor	<ul style="list-style-type: none"> 744 wo bachelorstudenten hebben deelgenomen aan een educatieve minor (studiejaar 2010/2011 en 2011/2012). Dit is ongeveer een derde van het aantal studenten aan de universitaire lerarenopleidingen. Deze studenten geven vaker aan naar eerstegraads lerarenopleiding door te willen stromen (resp. 23 en 26%) en vaker naast een masteropleiding aan het werk te willen als leraar (resp. 8 en 13%) dan voordat ze aan de minor begonnen.
Eerst de Klas	<ul style="list-style-type: none"> 92 deelnemers (t/m 4e tranche), waarvan er 35 (tranche I en II) het certificaat³¹ inmiddels hebben gekregen.
Academische pabo	<ul style="list-style-type: none"> Sinds studiejaar 2008/2009 zijn 1.232 studenten ingestroomd. Dit is ongeveer 5 procent van de totale instroom aan de pabo. 600 Gediplomeerden (schatting op basis van 4 cohorten sinds 2008).

³¹ Programma EDK met goed gevolg doorlopen en eerstegraads bevoegdheid behaald.

Effecten

De kwaliteitsagenda *Krachtig meesterschap* heeft naar mening van de inspectie een belangrijke impuls gegeven aan de kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen.³² Het is echter nog niet mogelijk om vast te stellen wat de effecten zullen zijn op het niveau van de (aankomende) docent. De inspectie is vooral positief over het bereikte resultaat bij de kennisbasissen in het hbo. In het wo zijn nieuwe en succesvolle routes naar het leraarschap ontwikkeld, zoals de educatieve minor. Daarnaast heeft de route 'opleiden in de school' een duidelijke meerwaarde voor het opleidingstraject van studenten, mits voorzien van de nodige kwaliteitswaarborgen. Ook merkt de inspectie op dat de implementatie van verschillende maatregelen nog in gang is.

Naar een aantal maatregelen van de kwaliteitsagenda *Krachtig Meesterschap* is afzonderlijk onderzoek verricht, waardoor meer bekend is over de resultaten.

Academische pabo: naar de mening van de scholen kunnen de academische pabostudenten een bijdrage leveren aan de verbetering van de kwaliteit van het primair onderwijs.³³ De ambitie van de studenten is de functie van leraar na verloop van tijd te combineren met andere taken, bijvoorbeeld als methodeontwikkelaar, pedagoog of onderzoeker. Schoolbestuurders verwachten dat een academisch geschoolde leerkracht de potentie heeft om relatief snel door te groeien naar de LB-schaal. Aangezien de eerste afgestudeerden pas sinds kort op de arbeidsmarkt zijn, zijn meer definitieve effecten pas over enkele jaren te verwachten.

Educatieve minor: Uit de evaluatie van de educatieve minor blijkt dat met deze nieuwe opleidingsroute voor leraren een nieuwe hoogopgeleide doelgroep voor het leraarsberoep wordt bereikt.³⁴ Ongeveer een vijfde van de educatieve minorstudenten gaf aan vóór de minor geen plannen te hebben voor een opleiding of baan in het onderwijs, maar na de minor wel. Een deel van de scholen plaatst kanttekeningen bij de directe weg naar het leraarsberoep, op basis van een beperkte tweedegraads bevoegdheid. De minor is vooral succesvol als opstap naar of voorbereiding op de educatieve master. Via die weg kan de minor bijdragen aan een groter aantal academisch geschoolde leraren.

³² Inspectie van het Onderwijs, Eindrapport van de monitor *Krachtig meesterschap* (2013).

³³ Regioplan, *Effectieve inzet academisch gevormde pabo*, juni 2012.

³⁴ Zie ook: Oberon, *De rol van de school in de educatieve minor*, 2012.

Eerst de Klas: Eerst de Klas blijkt waardevol voor alle betrokken partijen.³⁵ Het programma zorgt voor extra instroom van academici in het onderwijs, trekt getalenteerde en bevlogen nieuwe docenten naar het onderwijs, levert waardevolle projecten voor bedrijven op en biedt deelnemers een uitdagend leerproces. Daarnaast levert Eerst de Klas een positieve bijdrage aan het aantal eerstegraads docenten. Met de huidige omvang is de (kwantitatieve) bijdrage aan het lerarentekort echter beperkt. Vanaf 2012 is de regie van het programma overgenomen door de VO-raad, onder meer met als doel de omvang te vergroten.

4.3 Generieke effecten

Lerarentekorten

De aanleiding voor het actieplan bestond uit de voorspelde lerarentekorten, zoals die in 2007 en de jaren daarvoor zichtbaar werden. Zoals aangegeven kent de onderwijsarbeidsmarkt anno 2012 een relatieve rust. Is het actieplan daarmee succesvol? Dat zou te simpel geredeneerd zijn. Ten opzichte van eerdere prognoses hebben zich meerdere ontwikkelingen voorgedaan die, naast de maatregelen uit het actieplan, een dempende werking hebben (gehad) op de voorspelde tekorten aan leraren in het po en vo. Met behulp van het ramingenmodel MIRROR kan enig inzicht worden gegeven in het relatieve gewicht van de beloningsmaatregelen uit het actieplan.

Kort na de lancering van het actieplan is op basis van het ramingenmodel MIRROR onderzocht welke effecten de beloningsmaatregelen uit het actieplan zouden kunnen hebben op de voorspelde lerarentekorten.³⁶ Uit de uitgevoerde analyses is gebleken dat, op basis van de (destijds) beschikbare informatie, de beloningsmaatregelen uit het actieplan zowel voor het primair als voortgezet onderwijs zouden leiden tot een structureel, dat wil zeggen jaarlijks, lagere onvervulde vraag van leraren en schooldirecteuren. Voor het voortgezet onderwijs zou de onvervulde vraag naar verwachting afnemen met ongeveer 1.600 fte in 2016 (van circa 5.000 zonder beloningsmaatregelen naar 3.400 met beloningsmaatregelen) en 2.200 fte in 2020 (van 2.500 naar 300). In het primair onderwijs zou het aantal onvervulde vacatures naar schatting afnemen met ongeveer 500 fte in 2016 (van 1.300 naar 800) en

³⁵ Dialogic, Vervolgevaluatie Eerst de Klas, november 2011.

³⁶ CentERdata, De Toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020, november 2010.

ongeveer 700 in 2020 (van 1.900 naar 1.200). Met andere woorden: in het voortgezet onderwijs zou het aantal vacatures in 2016 een derde lager liggen en in 2020 bijna 90 procent lager, in vergelijking met de verwachte situatie zonder beloningsmaatregelen. In het primair onderwijs zou het aantal vacatures zowel in 2016 als in 2020 ruim een derde lager uitvallen dan in de situatie waarin er geen beloningsmaatregelen zouden zijn toegepast.

De daling van de (voorspelde) onvervulde vraag c.q. behoefte aan nieuwe leraren komt tot stand doordat de uitstroom van leraren naar een beroep buiten het onderwijs afneemt en doordat, in het primair en voortgezet onderwijs, leraren meer uren gaan werken (arbeidsduurwijziging).³⁷ Uit een oogpunt van beleidsinterventie is het relevant om op te merken dat in tegenstelling tot het primair onderwijs voor het voortgezet onderwijs geen significant effect van salariswijzigingen op de instroom uit de stille reserve wordt gevonden.

Opgemerkt wordt dat het arbeidsmarktgedrag van leraren niet alleen door louter financiële overwegingen wordt gestuurd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de effecten die het gevolg zijn van beter personeelsbeleid op de scholen, meer loopbaanperspectief, betere scholings- en opleidingsmogelijkheden. De invloed van dergelijke niet financiële elementen uit het actieplan is met het gebruikte prognosemodel niet te kwantificeren. De onderzoekers van CentERdata beschouwen de resultaten van de doorrekening van de effecten van het actieplan daarom als een ondergrens van de kwantitatieve effecten van het beleid.³⁸ De verwachting is wel dat een professionele en uitdagende werkomgeving de aantrekkelijkheid van het beroep vergroot en daarmee zorgt voor een groter aanbod van leraren.

Ook volgens berekeningen van het CPB kan bij volledige doorvoering van het actieplan het voorziene tekort aan leraren in het voortgezet onderwijs een derde lager uitvallen, doordat leraren besluiten om langer in het onderwijs te blijven en (meer) nieuwe leraren worden aangetrokken.³⁹

³⁷ CentERdata, De Toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020, november 2010.

³⁸ CentERdata, De Toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020, november 2010, p.52.

³⁹ CPB geciteerd in actieplan, p. 9.

De invloed van exogene factoren

Naast het actieplan zijn er diverse andere ontwikkelingen geweest die effect hebben gehad op de vraag naar en het aanbod van onderwijzend personeel en daarmee op de voorspelde lerarentekorten. Met behulp van het prognosemodel MIRROR is in kaart gebracht wat de (veronderstelde) effecten zijn van de volgende ontwikkelingen:⁴⁰

- *Verandering van de leerling-leraar ratio*: in de betreffende periode 2007-2010 is de leerling-leraar ratio zowel in het po als vo gedaald.⁴¹
- *Een andere verdeling van leerlingen over schooltypen*: de verandering in de leerling-leraar ratio hangt – met name in het po – deels samen met een andere verdeling over schooltypen (basisonderwijs of speciaal basisonderwijs) dan voorzien.
- *Gewijzigde bevolkingsprognose*: een bevolkingsgroei die afwijkt van de bevolkingsprognose leidt tot afwijkingen in de vraag naar leerkrachten.
- *Wijziging uittredeleeftijd*: de gemiddelde leeftijd waarop personeel in het onderwijs met (pre)pensioen gaat is in de beschouwde periode met bijna 2 jaar toegenomen van nog net onder de 61 jaar in 2006 tot bijna 63 jaar in 2010.⁴²
- *Andere aantallen afgestudeerden van de lerarenopleidingen*;
- *Effect nullijn*: in de oorspronkelijke prognoses was geen rekening gehouden met de nullijn voor ambtenaren, terwijl dat in 2010 en 2011 wel het geval is geweest.
- *Ander beleid*: overheidsbeleid en beleid van scholen (zoals meer onbevoegden of het samenvoegen van klassen) zal er op gericht zijn tekorten te verminderen of te voorkomen. Dergelijk beleid is niet standaard in MIRROR opgenomen. Dit betekent dat in de praktijk de tekorten *vrijwel altijd lager* uitvallen dan voorspeld.

Tabel 4.6 laat zien dat als gevolg van de hiervoor genoemde ontwikkelingen de oorspronkelijk prognoses voor het aantal onvervulde vacatures, zoals die in 2007 werden voorspeld⁴³, naar beneden zijn bijgesteld. Voor het po gaat het om een neerwaartse bijstelling van per saldo -150 in 2011 en -1.400 voltijdbanen in 2015. Voor het vo gaat het om een bijstelling van respectievelijk per saldo -300 en -1.700 voltijdbanen.

⁴⁰ CentERdata, MEMO: Evaluatie MIRROR basisjaar 2004 en 2010, juni 2012.

⁴¹ Opgemerkt zij dat recentelijk uit de realisatiecijfers over 2011 is gebleken dat binnen zowel scholen in het po als vo de leerling/leraarratio (aantal leerlingen per leraar) weer toeneemt.

⁴² Deze trend lijkt zich voorsnog door te zetten. Zie Ministerie van OCW, Nota Werken in het onderwijs 2012, september 2011.

⁴³ CentERdata, De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2007-2015, maart 2008.

Tabel 4.6 In 2007 geschatte onvervulde vraag voor 2011 en 2015 (met en zonder bijstelling), volgens laagconjunctuur scenario (leraren + directie).

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs	
	2011	2015	2011	2015
In 2007 voorspelde onvervulde vraag	1.700	3.320	1.030	5.340
In 2007 voorspelde onvervulde vraag (met bijstelling en op basis van realisaties)	1.550	1.920	730	3.640
Totale bijstelling raming onvervulde vraag met 'kennis van nu' (2011)	-150	-1400	-300	-1700

*) basisjaar voor de raming is 2004

Bron: CentERdata, Memo Evaluatie MIRROR basisjaar 2004 en 2010, juni 2012

Tabel 4.7 laat (indicatief) zien door welke ontwikkelingen de neerwaartse bijstelling van de prognoses voor de onvervulde vraag tot stand komt. Hieruit blijkt dat vooral de verhoging van de uittredeleeftijd, als gevolg van de herziening van de prepensioenregeling, de afgelopen jaren een sterk matigend effect heeft gehad op de voorspelde lerarentekorten. Overigens bevat het actieplan ook maatregelen die het voor leraren die aan het einde van hun schaal zitten, waaronder oudere leraren, financieel aantrekkelijker hebben gemaakt om langer door te werken. Daarnaast is het aantal afgestudeerden van de lerarenopleiding hoger gebleken dan aanvankelijk werd ingeschat waardoor de onvervulde vraag voor leraren lager uitviel dan eerder voorspeld. Dit effect is zowel zichtbaar in het primair als het voortgezet onderwijs. In vergelijking met de andere ontwikkelingen zijn de effecten van de beloningsmaatregelen uit het actieplan relatief bescheiden.

Tabel 4.7 Verklaring voor gewijzigde prognoses 2011 en 2015, inclusief effecten van het actieplan Leerkracht (leraren + directie)

	Primair onderwijs				Voortgezet onderwijs			
	2011 (ex ante)	2011 (ex post)	2015 (ex ante)	2015 (ex post)	2011 (ex ante)	2011 (ex post)	2015 (ex ante)	2015 (ex post)
Effect beloningsmaatregelen actieplan	-200	-200	-600	-600	-200	-200	-1.400	-1.400
Verhoging uittredeleeftijd	0	-3.600	0	-3.600	0	-3.200	0	-3.200

Hogere aantallen afgestudeerden lerarenopleidingen***	0	-1.000	0	-3.000	0	-700	0	-2.000
Effect nullijn	0	+50	0	+300	0	+0	0	+800
Combinatie-effect*	0	+4.600	0	+5.500	0	+3.800	0	+4.100
Maatregelen op schoolniveau**	#	#	#	#	#	#	#	#
Effect niet-financiële componenten actieplan	#	#	#	#	#	#	#	#
In 2007 geschatte onvervulde vraag	1.700		3.320		1.030		5.340	
In 2007 geschatte onvervulde vraag (met bijstelling)		1.550		1.920		730		3.640
Totale bijstelling raming onvervulde vraag met 'kennis van nu' (2011)		-150		-1.400		-300		-1.700

In de kolommen ex post wordt de grootte van de bijstelling van de raming die is uitgevoerd in 2012 ten opzichte van de raming die is uitgevoerd in 2007 weergegeven ten gevolge van gewijzigde omstandigheden en/of gewijzigd beleid.

*) bestaande uit: Wijziging leerling/leraar-ratio, andere verdeling leerlingen over schooltypen, gewijzigde bevolkingsprognoses.

***) Bijvoorbeeld aannemen van onbevoegden, inzet van assistenten.

****) In 2008 was in het ramingenmodel een forse daling van het aantal afgestudeerden van de pabo voorzien. Deze daling viel echter minder laag uit dan toen (in 2008) werd verwacht.

#) Onbekend

Bron: CentERdata, Memo Evaluatie MIRROR basisjaar 2004 en 2010, juni 2012

De feitelijk opgetreden vacatures liggen lager dan de voorspelde aantallen zoals die in tabel 4.7 zijn weergegeven. Ter vergelijking: in 2011 kenden het primair onderwijs gemiddeld 350 vacatures (1.550 voorspeld) en het voortgezet onderwijs 240 (730 voorspeld) (zie tabel B9.1 in bijlage 9). Voor het verschil tussen prognose en werkelijkheid bestaan diverse plausibele verklaringen. Op schoolniveau kunnen tal van acties worden genomen die het aantal vacatures beperkt. Vooropgesteld kan worden dat scholen er in de regel alles aan zullen doen om te voorkomen dat vacatures onvervuld blijven en leerlingen naar huis gestuurd worden. De extra inspanningen die een school hiervoor doet, zitten als zodanig niet in het model. In sommige gevallen kan dit betekenen dat een school er voor kiest om (tijdelijk) een onbevoegde leraar in te zetten om de lessen toch vooral door te laten gaan. Of een

school kiest er voor om vakken te combineren dan wel klassen te vergroten, zoals op dit moment veel gebeurt. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat de niet-financiële componenten van het actieplan een aantrekkende werking hebben op nieuwe en zittende leraren, waardoor het aanbod van leraren groter is dan aanvankelijk in het model werd verondersteld.

Instroom in de lerarenopleidingen

Door de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep te verbeteren beoogt het actieplan bij te dragen aan een hogere instroom in de lerarenopleidingen en tevens het instroomniveau van de instromende studenten te verhogen. Hoewel deze relatie in algemene zin geldig lijkt, is het niet mogelijk om de ontwikkelingen in de instroom in de lerarenopleidingen één-op-één in verband te brengen met de maatregelen uit het actieplan. Dat neemt niet weg dat het relevant is om de instroom in de lerarenopleidingen kritisch te bekijken en na te gaan of de ontwikkelingen die zich voordoen in lijn zijn met de actielijnen uit het actieplan.

Op hoofdlijnen (voor gedetailleerde cijfers zie bijlage 6) zijn de ontwikkelingen in de instroom in de lerarenopleidingen als volgt:

- De instroom in de lerarenopleiding basisonderwijs (pabo) is in de periode 2007-2011 met 20 procent gedaald.
- De instroom in de tweedegraads lerarenopleidingen heeft de afgelopen jaren enigszins gefluctueerd, maar is grosso modo redelijk constant gebleven.
- Het aantal ingeschrevenen aan een universitaire lerarenopleiding is sinds de lancering van het actieplan in 2007 met bijna 70 procent gestegen, van 1.080 in 2007 naar 1.720 in 2011. Dat is deels te verklaren door het actievere wervingsbeleid van universiteiten.
- Voorts blijkt uit gegevens van de HBO-raad dat het aantal instromers in de hbo-lerarenopleidingen met een mbo-opleiding sinds 2007 met 20 procent is gedaald (van 5.015 in 2007 naar 4.097 in 2011); tegelijkertijd is het aantal instromers met een vwo-diploma met 15 procent toegenomen (van 1077 in 2007 naar 1242 in 2011).

Evenals bij ontwikkelingen op de arbeidsmarkt geldt dat de instroom van nieuwe studenten in de lerarenopleidingen niet alleen het gevolg is van maatregelen uit het actieplan. Zo wordt de neerwaartse trend bij de pabo's door het CPB verklaard uit

het afschrikkeffect dat zou uitgaan van de reken- en taaltoetsen, die met ingang van het collegejaar 2006/2007 van kracht zijn ingevoerd.⁴⁴ Een strengere selectie kan enerzijds leiden tot een (tijdelijke) lagere instroom in de opleiding maar anderzijds tot een betere kwaliteit van leraren.

Personeelsverloop

Het actieplan Leerkracht beoogt (mede) het personeelsverloop van excellente en talentvolle leraren terug te dringen door hen beter te belonen en hen meer carrièreperspectief en ontwikkelingsmogelijkheden te bieden. Over het personeelsverloop en de ontwikkelingen die zich hierin voordoen zijn geen gegevens beschikbaar. De arbeidstevredenheid en de verloopgeneigdheid geven hiervan een indicatie. Uit de nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA 2011) blijkt dat onderwijspersoneel meer dan gemiddeld tevreden is met zijn baan: iets meer dan 80 procent van het onderwijspersoneel is tevreden tot zeer tevreden met zijn baan. Dit aandeel is min of meer stabiel over de jaren heen. Ook zijn leraren in ruime meerderheid tevreden met hun arbeidsomstandigheden, en ook meer dan het gemiddelde voor de Nederlandse werknemers. Deze algemene tevredenheid blijkt ook uit het feit dat onderwijspersoneel minder geneigd is om ander werk te zoeken (zie ook bijlage 7).

⁴⁴ Enden, S. van den, en K. van der Wiel, Entreetoets schrikt pabo-studenten af, in ESB, Jaargang 97 (4646) 26 oktober 2012.

5. Conclusies

Uit de beleidsdoorlichting kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Betere beloning

- In alle onderwijssectoren is een sterkere functiedifferentiatie tot stand gebracht, waardoor het carrièreperspectief voor leraren is verbeterd. In vergelijking met het verleden is dit een grote vooruitgang.
- De invoering van een versterkte functie- en salarismix heeft geleid tot een meer kwaliteitsgeoriënteerd hrm-beleid bij scholen, waarin leraren worden beoordeeld en bevorderd op basis transparante, kwaliteitsgerelateerde promotiecriteria, die in functionerings- en beoordelingsgesprekken aan de orde komen. Hiermee lijkt een belangrijke impuls te zijn gegeven aan een verandering van de organisatiecultuur in het onderwijs.

Sterker beroep:

- De lerarenbeurs is een belangrijk instrument en voorziet duidelijk in een behoefte aan verdere professionalisering onder leraren. Over de effectiviteit (diplomering) zijn vooralsnog geen uitspraken mogelijk, aangezien veel leraren nog bezig zijn met hun opleiding. Signalen betreffende verdringing van zowel reguliere scholingsbudgetten van scholen als van eigen bijdragen van docenten, zijn aanleiding geweest om de subsidie toe te spitsen op de langere (bachelor en master) opleidingen, waarvan een duidelijker kwaliteitseffect op de leraren verwacht mag worden.
- Ook voor de promotiebeurs bestaat belangstelling; deze beurs biedt voor een selecte groep leraren de mogelijkheid om hun academische vaardigheden te ontwikkelen en draagt daarmee bij aan meer academisch geschoolde leraren. Ook hiervan kunnen mogelijke effecten zich pas op de langere termijn voordoen.
- Het lerarenregister is een belangrijke impuls voor bekwaamheidsonderhoud van leraren. Het feitelijke effect hiervan op het stimuleren van het bekwaamheidsonderhoud zal in de toekomst moeten blijken. De Onderwijscoöperatie vervult hierin een belangrijke rol.
- De Stichting van het onderwijs biedt in aanleg een breed platform om sectoroverstijgende zaken op de politieke agenda te zetten.

Professionelere school

- versterking van de functiemix heeft veel scholen een impuls gegeven voor een professioneler HRM-beleid waarin resultaatgerichte criteria bepalen wie en op basis van welke kwaliteit promotie kan maken. De vo-academie en het schoolleidersregister vervullen een ondersteunende rol in de professionalisering van het schoolmanagement.
- Met ingang van 1 augustus 2012 zijn de regels voor onbevoegde docenten in het vo aangescherpt. Als gevolg hiervan moet het aantal onbevoegde leraren en het aantal onbevoegd gegeven lessen de komende jaren verminderen.

Kortetermijnmaatregelen

- De stille reserve biedt slechts beperkte mogelijkheden als doelgroep om de lerarentekorten in het vo te verminderen. In veel gevallen bestaat er een mismatch tussen de competenties en beschikbaarheid van leraren die de scholen zoeken en die de stille reserve kan aanbieden. Veel voormalige leraren hebben een baan buiten het onderwijs die zij niet snel opgeven voor een baan (en bijbehorend salaris) in het onderwijs.
- De zij-instroomtrajecten in het vo en mbo hebben ruim 1.400 extra leerkrachten opgeleverd, ongeveer 1,4 procent van het totaal aantal leraren in vo en mbo (zie tabel 4.4).
- Ongeveer de helft van de scholen (in de risicoregio's) ziet het belang in van regionale samenwerking op het vlak van opleidings- en arbeidsmarktbeleid voor leraren, en wil hier in de toekomst mee doorgaan. Om de relevantie van de projecten te versterken en meer recht te doen aan de regionale diversiteit van de onderwijsarbeidsmarkt, ligt in het huidige beleid het initiatief nadrukkelijker bij de regionaal samenwerkende schoolbesturen. Hiertoe worden op dit moment pilots ontwikkeld.

Kwaliteitsverbetering lerarenopleidingen

- De onderwijsinspectie is positief over de geboekte voortgang van de verschillende initiatieven die met kwaliteitsagenda in gang zijn gezet. De effecten hiervan zullen overigens pas over enkele jaren zichtbaar kunnen worden.
- Nieuwe opleidingsroutes als de educatieve minor en de academische pabo zijn succesvol in het werven van academisch opgeleide jongeren. In het studiejaar 2010/2011 en 2011/2012 hebben bijna 750 bachelorstudenten deelgenomen aan

een educatieve minor. Sinds het studiejaar 2008/2009 zijn er ruim 1.200 studenten ingestroomd in de academische pabo. Op termijn kan dit leiden tot meer academisch geschoolde leraren voor de klas, zowel in het po als vo.

- De komende jaren worden in de lerarenopleidingen belangrijke kwaliteitsmaatregelen ingevoerd, die vanaf 2017 tot de gewenste resultaten moeten gaan leiden (zie ook tabel 4.5).

Generieke effecten

De aanleiding voor het actieplan bestond uit de voorspelde lerarentekorten, zoals die in 2007 en de jaren daarvoor zichtbaar werden. Zoals reeds aangegeven kent de onderwijsarbeidsmarkt anno 2012 een relatieve rust. Is het actieplan daarmee succesvol? Dat zou te simpel geredeneerd zijn. Ten opzichte van eerdere prognoses hebben zich meerdere ontwikkelingen voorgedaan die, naast de maatregelen uit het actieplan, een dempende werking hebben (gehad) op de voorspelde tekorten aan leraren in het primair en voortgezet onderwijs. Vooral de verhoging van de uittredeleeftijd heeft een sterk matigend effect gehad op de voorspelde lerarentekorten. In vergelijking met deze ontwikkelingen zijn de kwantitatieve effecten van de beloningsmaatregelen uit het actieplan relatief bescheiden. Van het actieplan Leerkracht zijn in de analyses overigens alleen de beloningseffecten bekend. Dit beloningseffect is in het voortgezet onderwijs groter dan in het primair onderwijs.

Tot slot

Het actieplan beoogt een structurele verbetering van de positie van de leraar; effecten die de kwaliteit en aantrekkingskracht van het leraarsberoep moeten vergroten, kunnen pas op de langere termijn worden vastgesteld. Niettemin kan worden geconcludeerd dat met het actieplan belangrijke stappen zijn gezet in de hervorming van het leraarsberoep, zowel wat betreft zijn carrièremogelijkheden als professionalisering en de institutionele inbedding (via cao's, Coöperatie en de Stichting van het onderwijs) daarvan. Ook in de kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen zijn belangrijke eerste stappen gezet, die op termijn moeten leiden tot kwalitatief beter opgeleide leraren. Het nauwgezet blijven monitoren van de verschillende aspecten van het leraarsberoep en de beoogde kwaliteitsverbetering daarvan is daarom van groot belang.

Bijlage 1 Overzicht van vragen beleidsdoorlichting

Afbakening beleidsterrein

1. Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Motivering gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog steeds actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Beleidssterrein en bijbehorende uitgaven

6. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten
7. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
8. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek

9. Welke evaluaties (met bronvermelding zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
10. Welke beleidsonderdelen zijn nog niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren
11. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid

12. Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve effecten?
13. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?
14. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Bron: Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften, 2012

Bijlage 2 Tijdbalk totstandkoming actieplan en Convenant Leerkracht

juni 2007	Regerakkoord Samen werken, samen leven (Balkenende IV)
september 2007	LeerKracht! Advies van de Commissie Leraren
november 2007	Actieplan LeerKracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren
april 2008	Onderhandelaarsakkoord met werkgevers- en werknemersorganisaties
juli 2008	Definitief convenant LeerKracht van Nederland PO en VO Definitief akkoord Leerkracht van Nederland, HBO
november 2008	Definitief akkoord Leerkracht van Nederland, MBO
december 2008	
september 2008	Kwaliteitsagenda Lerarenopleidingen Krachtig Meesterschap

Bijlage 3 Overzicht uitgevoerde onderzoeken en evaluaties

Periodieke monitoring van ontwikkelingen onderwijsarbeidsmarkt

- *Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo*: rapportages over ontwikkelingen in vacatures, gebaseerd op enquêtering van scholen in po, vo en mbo.
- *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel voor onderwijspersoneel 2007-2015/ 2010-2020/ 2010-2020 (bijgestelde prognoses)*: periodieke herijking van de arbeidsmarktprognoses voor po, vo en mbo op basis van MIRROR.

Een betere beloning

- *Monitoring versterking functiemix*: in de nota Werken in het onderwijs en de voorjaarsrapportages is halfjaarlijks gerapporteerd over de ontwikkelingen in de functiemix ten opzichte van de met de sectoren afgesproken doelstellingen (po, vo, mbo en hbo).
- *Startmeting 2009 en Tussenmeting Convenant leerkracht 2010*: enquête (in 2009 en in 2010) onder circa 15.000 personeelsleden in po, vo, mbo en hbo om de afspraken uit het actieplan Leerkracht te monitoren.
- *Startmeting 2009 en Tussenmeting versterking functiemix 2010*: ontwikkelingen in het beleid rondom promotiecriteria in het kader van het convenant Leerkracht van Nederland, gebaseerd op de enquête SCL en TCL, aangevuld met verdiepende interviews.
- *Praktijktoets functiemix*, onderzoek naar de versterking functiemix in po, vo en hbo (Algemene Rekenkamer, 2011)
- *Onderwijs werkt!* Rapportage van een enquête onder docenten en management uit het po, vo, mbo en hbo. Nulmeting (Regioplan 2012).

Een sterker beroep

- *Monitoring en evaluatie Lerarenbeurs (IVA, 2010, 2011)*: evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing, gebaseerd op gegevens IB-Groep en enquêtes onder schoolbesturen, directies en leraren in po, vo, mbo en hbo.
- *Effectmeting Lerarenbeurs*(CPB, 2010): Het effect van de lerarenbeurs op scholingsdeelname docenten.
- *Onderzoek DUO*
- *Monitoring Promotiebeurs*: ontwikkelingen in deelname jaarlijks in de nota WIO

- *Beleidsmonitoring*: ontwikkelingen met betrekking tot Coöperatie en Lerarenregister jaarlijks in nota WIO.
- *IPTO 2011*: onderzoek naar percentage bevoegd gegeven lessen (Regioplan)

Een professionelere school

- *Evaluatie Innovatie-impuls* (SEO en ResearchNed). De resultaten van de eerste effectmeting zijn eind 2012 beschikbaar. De eindrapportage volgt in 2015.

Kortetermijnmaatregelen

- *Evaluatie Subsidieregeling Risicoregio's VO*: monitoring en evaluatie van de projecten die zijn uitgevoerd met de subsidieregeling Risicoregio's VO. Er zijn 3 metingen uitgevoerd (Ecorys, 2010, 2011, 2012)

Kwaliteitsagenda lerarenopleidingen

- *Monitoring Kwaliteitsagenda Krachtig Meesterschap*: eerste verkenning uitgevoerd door Inspectie van het Onderwijs (februari 2011).
- *Instroomontwikkeling in de lerarenopleidingen (in aantal en naar niveau)*, cijfers HBO-raad.
- *Academische pabo: onderzoek naar effectieve inzet academische gevormde leerkrachten po, in opdracht van arbeidsmarktplatform po* (Regioplan, juni 2012)

Bijlage 4 Toelichting op maatregelen en opbrengsten van het actieplan

Betere beloning

Versterking functiemix

De minister heeft met de sociale partners in het onderwijs in 2008 in het Definitief akkoord Convenant Leerkracht van Nederland afspraken gemaakt over het versterken van de functiemix. Belangrijke afspraken betroffen de streefpercentages voor het jaar 2014 voor het aandeel leraren dat beloond wordt volgens de salarisschalen LA, LB, LC, LD, en afspraken betreffende de promotiecriteria. Het vastleggen van promotiecriteria in de cao is een volgende belangrijke tussenstap geweest in de implementatie van de functiemixversterking.⁴⁵

Extra beloning in Randstadregio's: Om het werken in de grote steden en andere tekortregio's aantrekkelijker te maken, zijn extra beloningsmiddelen beschikbaar gesteld.

- ⇒ Vanaf januari 2009 zijn in het voortgezet onderwijs naast de landelijke middelen voor versterking van de functiemix extra middelen beschikbaar gekomen om de functiemix in de Randstadregio's extra te versterken.
- ⇒ Voor het mbo is afgesproken dat de middelen voor de versterking van de salarismix volledig ten goede komen aan de leraren in de Randstadregio's, vanwege de grotere arbeidsmarktproblematiek in deze regio's.

Inkorten carrièrelijn: Om de concurrentiepositie van het leraarsberoep op de arbeidsmarkt te versterken, is afgesproken dat leraren sneller het maximum van hun salarisschaal kunnen bereiken.

- ⇒ Met ingang van 1 januari 2009 zijn de carrièrelijnen (het aantal periodieken in een schaal) van leraren in het primair en voortgezet onderwijs geleidelijk ingekort. Hierdoor zijn de bedragen per periodiek vergroot, waardoor leraren sneller in salaris stijgen.⁴⁶ In het vo gaat het aantal periodieken van 18 in 2009 naar 12 in 2014, in het po van 18 in 2009 naar 15 in 2011. Hierbij is gekozen

⁴⁵ SEO, Tussenmeting versterking functiemix 2011, december 2011.

⁴⁶ In het vo gaat het aantal schalen van 18 naar 12, in het po van 18 naar 15.

voor een progressief verloop van schalen waardoor latere periodieken groter zijn dan aan het begin van de schaal.

Schaaluitloopbedrag: Voor leraren die hun maximumsalaris hebben bereikt zijn er afspraken gemaakt over het toekennen van een schaaluitloopbedrag. Dit gebeurt als hun leidinggevende tijdens een eenmalig beoordelingsmoment heeft vastgesteld dat zij voldoende functioneren.

⇒ Leraren in een LA-functie in het basisonderwijs en leraren in een LB-functie in het speciaal (basis) onderwijs die het maximum van respectievelijk de schalen LA en LB hebben bereikt, ontvangen vanaf 1 januari 2009 een extra schaaluitloopbedrag van € 850,- op jaarbasis (deeltijders naar evenredigheid van hun aanstellingsomvang). Leraren in het voortgezet onderwijs die het einde van hun schaal hebben bereikt, krijgen een schaaluitloopbedrag van € 1.000,- op jaarbasis (deeltijders naar evenredigheid van hun aanstellingsomvang).

Extra beloning in 2008 (eenmalige toelage): De convenantpartijen (ministerie en sociale partners) hechtten er in 2008 aan dat het onderwijspersoneel al op korte termijn van de afspraken zou profiteren.

⇒ Alle leraren (256.000) in het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar en hoger beroepsonderwijs hebben in oktober 2008 een eenmalige uitkering van € 200,- bruto ontvangen (naar evenredigheid van hun aanstellingsomvang).

Betere beloning schoolleiders po: Om het dreigende tekort aan (adjunct-) directeuren in het primair onderwijs te ondervangen wordt de aantrekkelijkheid van de functie vergroot door een extra maandelijkse toelage aan het salaris mogelijk te maken.

⇒ Met ingang van 1 januari 2009 zijn werkgevers in het primair onderwijs in staat gesteld om één directeur van iedere school in schaal DA tot en met DC (met uitloop) een toelage van € 275,- per maand toe te kennen. Vanaf 1 augustus 2010 is een budget beschikbaar gesteld om de salarispositie van adjunct-directeuren in schaal AA te verbeteren. Met dit budget kan schaal AA vervallen, zodat schaal AB voor de adjunct-directeuren de laagst geldende schaal wordt.

Een sterker beroep

Onderwijscoöperatie

Per 1 oktober 2011 is de Onderwijscoöperatie van start gegaan, gevormd door de belangrijkste onderwijsvakorganisaties in Nederland.⁴⁷

Toelichting Onderwijscoöperatie

De Onderwijscoöperatie is een privaatrechtelijke organisatie die zich richt op: de bekwaamheid van de leraar, de professionele ruimte van de leraar, een goed imago van het beroep. De Onderwijscoöperatie is voortgekomen uit een omvorming van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en andere beroepen (SBL) tot een coöperatieve vereniging van beroepsorganisaties van leraren en ander onderwijspersoneel.

Lerarenregister

Het lerarenregister is een vrijwillig register van, voor en door leraren in de sectoren po, vo en mbo waarvoor de beroepsgroep, vertegenwoordigd door de Onderwijscoöperatie, zelf verantwoordelijk is. Per 15 februari 2012 is het lerarenregister (www.registerleraar.nl) geopend en kunnen leraren zich registreren.

Toelichting lerarenregister

De (systeem)ontwikkeling en het technisch beheer van het lerarenregister is en wordt bekostigd door OCW en uitgevoerd door het CIBG (agentschap van het ministerie van VWS). De Onderwijscoöperatie is functioneel en inhoudelijk beheerder van het register⁴⁸. Om zich te kunnen registreren moeten leraren bevoegd zijn en een aanstellingsomvang van minimaal 0,2 fte hebben.⁴⁹ Om in aanmerking te komen voor herregistratie dienen leraren aan te tonen dat ze voldoende uren aan bekwaamheidsonderhoud hebben besteed.

Lerarenbeurs en promotiebeurs

Het Scholingsfonds, zoals in het actieplan genoemd, heeft invulling gekregen met de Lerarenbeurs. Daarnaast is voor een periode van vier jaar de Promotiebeurs in het leven geroepen. De Lerarenbeurs is een groot succes en voorziet duidelijk in een

⁴⁷ De Onderwijscoöperatie heeft niet de vorm van een beroepsvereniging, zoals in het Actieplan werd voorgesteld, waarvan leraren (direct) lid kunnen worden, maar wordt gevormd door de onderwijsvakorganisaties waar leraren lid van zijn of kunnen worden. De volgende onderwijsvakorganisaties zijn betrokken: Algemene Onderwijsbond (AOB), Beter Onderwijs Nederland (BON), CNV Onderwijs, Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), en Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs.

⁴⁸ De Onderwijscoöperatie is de opvolger van de Stichting beroepskwaliteit Leraren en andere onderwijspersoneel (SBL).

⁴⁹ Zie: <http://www.onderwijscoöperatie.nl/onderwijscoöperatie-lerarenregister.html>

behoefte aan verdere professionalisering onder leraren.⁵⁰ Hetzelfde geldt voor de Promotiebeurs.

Lerarenbeurs

In juni 2008 is de Lerarenbeurs geïntroduceerd. Leraren in de sectoren po, vo, bve en hbo kunnen met deze beurs een substantiële tegemoetkoming ontvangen in de kosten van een geaccrediteerde bachelor- of masteropleiding of een korte opleiding (met ingang van 2012 zijn korte opleidingen via de lerarenbeurs niet meer mogelijk). Sinds de invoering in 2008 hebben ruim 33.000 leraren een lerarenbeurs gekregen.⁵¹

Promotiebeurs⁵²

In de periode 2011-2014 krijgen jaarlijks 10 à 12 talentvolle leraren in de sectoren po, vo, bve en hbo de kans om met behoud van salaris de helft van hun werktijd te besteden aan een onderzoek dat uitmondt in een proefschrift. Vanwege de grote belangstelling is in 2011 extra budget beschikbaar gesteld zodat 36 promotiebeurzen konden worden toegekend. In 2012 is het budget opnieuw verhoogd. Met dit budget kunnen ook in 2012 circa 36 promotiebeurzen worden toegekend.

Stichting van het onderwijs

De Commissie Leraren adviseerde om het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) om te vormen tot een Stichting van het onderwijs. Deze stichting, gedragen door de werkgevers- en werknemersorganisaties, moet verantwoordelijk worden voor de voorbereiding van periodiek overleg tussen de vertegenwoordigers van de werkgevers, werknemers en de centrale overheid.⁵³

Op 22 maart 2010 is de stichting opgericht en heeft sinds de oprichting een aantal adviezen uitgebracht, gericht aan de overheid. Recent hebben zij een handreiking geschreven over de inzet van middelen ten behoeve van de ouderenregeling in het onderwijs en een oproep gedaan aan onder andere de informateurs om zich in te spannen tot het formuleren van een Nationaal Onderwijsakkoord. Bij de vorming van het kabinet in 2010 hebben zij de informateur onder andere gewezen op het belang van een sterkere professionalisering van scholen en docenten.

⁵⁰ IVA, Tijd voor (na)scholing. Derde meting evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing, november 2011.

⁵¹ Analyse aanvraaggegevens Lerarenbeurs en zij-instroom, DUO. september 2012

⁵² De promotiebeurs wordt als zodanig niet genoemd in het Actieplan uit 2007, maar is wel een van de maatregelen die voortvloeien uit het actieplan om meer leraren op een hoger kwalificatieniveau te krijgen.

⁵³ www.stichtingvanhetonderwijs.nl/over_de_stichting/doelstelling.shtml

Professionelere school

Convenant professionelere school

In 2008 heeft het ministerie van OCW als onderdeel van het convenant Leerkracht met de sociale partners in het primair en voortgezet onderwijs, de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, en het hoger beroepsonderwijs afspraken gemaakt om te komen tot een goed personeels- en opleidingsbeleid, inclusief functie- en beloningsdifferentiatie, en een sterkere beroepspositie van de leraar op sector- en schoolniveau.⁵⁴ Het convenant is een onmisbare bestuurlijke schakel in het implementatieproces van het actieplan.

Ontwikkeling van professioneel statuut

In de convenanten met de onderwijssectoren zijn afspraken gemaakt om de interne zeggenschap van de leraar ten aanzien van het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid van de school te versterken. De convenantpartijen hebben daarbij afgesproken dat de uitgangspunten uit het wettelijk kader nader uitgewerkt zullen worden in een professioneel statuut.⁵⁵

Professionele ruimte

Op 28 mei 2010 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer in verband met de versterking van de positie van onderwijspersoneel. Indien het voorstel tot wet zal zijn verheven moet het bevoegd gezag van de school/onderwijsinstelling na overleg met de leraren een regeling voor het werkoverleg vaststellen over de wijze waarop de zeggenschap van leraren wordt georganiseerd. Die zeggenschap heeft dan ten minste betrekking op het ontwerp en de uitvoering van het onderwijskundig en kwaliteitsbeleid en deze afspraken vast te leggen in een professioneel statuut. In afwachting van de uitkomsten van het overleg tussen de sectororganisaties en de Onderwijscoöperatie over een professioneel statuut in de diverse sectoren is de Tweede Kamer gevraagd om de behandeling van het wetsvoorstel aan te houden⁵⁶. Dit overleg zou eind 2012 tot resultaat moeten leiden. In het mbo bestaat al een professioneel statuut.

⁵⁴ Definitief Akkoord Convenant Leerkracht van Nederland; sectoren Primair en Voortgezet Onderwijs, 1 juli 2008. Definitief Akkoord Convenant Leerkracht van Nederland; sector Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie, 10 december 2008. Definitief Akkoord Convenant Leerkracht van Nederland; sector Hoger beroepsonderwijs, 17 november 2008

⁵⁵ Actieplan p.22.

⁵⁶ Tweede kamer, vergaderjaar 2011-2012. 32 396. nr. 10.

Aanscherping regels voor onbevoegde leraren

Vanwege de aanstaande wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht zal de inspectie het toezicht op bevoegdheid en het onderhouden van de bekwaamheid aanscherpen (zie kader). Deze wetswijziging treedt waarschijnlijk in 2012 in werking. Daarnaast wordt, mede naar aanleiding van de evaluatie van de wet BIO, met de inspectie nagegaan hoe handhaving van de wettelijke vereisten voor de benoembaarheid en het bekwaamheidsonderhoud van leraren verder kan worden versterkt.

Aanscherping regels voor onbevoegde leraren

De uitzonderingsbepaling voor noodsituaties in de wet op het voortgezet onderwijs is per 1 augustus 2012 aangescherpt. Een onbevoegde docent kan dan maximaal een jaar worden ingezet of benoemd ter vervanging van een collega of ter invulling van een onvervulbare vacature. Wanneer na dat jaar verlenging nodig of gewenst is, dan kan de termijn met maximaal twee jaar worden verlengd als de docent en het bevoegd gezag zich inspannen om ervoor te zorgen dat de docent binnen deze termijn alsnog aan de benoemingsvereisten voldoet. Na het verstrijken van de termijn kan de docent alleen opnieuw benoemd worden indien hij de bevoegdheid heeft gehaald. Slechts in bijzondere gevallen kan die termijn voor het behalen van de bevoegdheid worden verlengd met maximaal twee jaar.

Afspraken over werkdrukvermindering

In de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs wordt ingezet op vermindering van de werkdruk, door duidelijker prioriteitstelling in de opdracht van de school. Voor het voortgezet onderwijs zijn in de CAO 2008-2010 afspraken gemaakt over werkdrukvermindering (o.a. trekkingsrecht 24 klokuren, aandacht voor werkdruk in functioneringsgesprek).⁵⁷

Innovatie-impuls onderwijs

In maart 2010 is de regeling Innovatie-impuls Onderwijs (IOO) van kracht geworden waarmee subsidies kunnen worden verstrekt aan scholen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs "ten behoeve van het implementeren van innovatieve maatregelen in de schoolorganisatie gericht op verhoging van de arbeidsproductiviteit (Regeling Innovatie-impuls Onderwijs).

⁵⁷ CAO VO 2008-2010, 2009.

Kwaliteitsbevordering schoolleiders en directeuren

VO-academie: Volgend op eerdere afspraken (eind 2011) tussen OCW en de VO-raad om de onderwijskwaliteit te verbeteren en de kwaliteit van het onderwijspersoneel te versterken, is in maart 2012 de VO-academie van start gegaan (www.vo-academie.nl). Schoolleiders kunnen op de VO-academie met het invullen van een vragenlijst hun individuele professionaliserings-/scholingsbehoefte in kaart brengen. Op basis van de uitkomsten van deze zelfreflectie wordt een opleidingsadvies gegeven.

Startbekwaamheidseisen vo-schoolleiders: Momenteel wordt gewerkt aan het formuleren van concrete startbekwaamheidseisen voor VO-schoolleiders. Het doel is om deze eisen eind 2012 gereed te hebben. Verder is gepland dat in 2013 alle startende schoolleiders beginnen met een integrale basisopleiding schoolleiderschap en dat op termijn een beroepsregister voor schoolleiders in het VO van start gaat.

Schoolleidersregister: Per 1 januari 2013 wordt de huidige NSA (Nederlandse Schoolleiders Academie) omgevormd naar een nieuwe organisatie, de NSR (Nederlandse Schoolleiders Registerorganisatie). In deze nieuwe beroepsorganisatie wordt de infrastructuur voor de professionalisering van schoolleiders ondergebracht. In dit kader vindt een doorstart van het huidige NSA-register voor PO-schoolleiders plaats. De NSR krijgt taken op het gebied van het vastleggen van bekwaamheidseisen en registratie-eisen en het certificeren van opleidingen.

Kortetermijnmaatregelen

Aanvullend op de structurele maatregelen kende het actieplan de volgende kortetermijnmaatregelen:

- Stimuleren van regionale samenwerking op terrein van arbeidsmarktbeleid
- Verruiming inzet van bevoegde leraren (stille reserve)
- Initiatieven voor meer hoogopgeleiden in het onderwijs

Regionale samenwerking

Vanwege het regionale karakter van de onderwijsarbeidsmarkt wordt in de regio's waar grote tekorten aan leraren worden verwacht, ingezet op samenwerking tussen schoolbesturen, lerarenopleidingen, bedrijfsleven en andere organisaties. De focus is

daarbij op het voortgezet onderwijs, omdat de problemen daar het meest urgent zijn.

- Om te bepalen in welke regio's ondersteuning zou moeten plaatsvinden, is een analyse van regionale arbeidsmarkten in het voortgezet onderwijs uitgevoerd.⁵⁸ Hieruit zijn de volgende 11 regio's als risicoregio naar voren gekomen: Almere, Rijnmond, Amsterdam, Haaglanden, Den Haag, Rotterdam, IJssel/Veluwe, Zuidelijk Noord-Holland, Flevoland, Rijnstreek en Utrecht.
- *Subsidieregeling afstemming onderwijsarbeidsmarkt in risicoregio's voortgezet onderwijs 2008-2011*⁵⁹: Op 18 augustus 2008 is de subsidieregeling van kracht geworden. Regionale platforms in de risicoregio's – samenwerkingsverbanden van schoolbesturen, opleidingen voor onderwijspersoneel en andere relevante instanties binnen een regio – konden op grond van deze regeling subsidie aanvragen voor het uitvoeren van meerjarige projecten in hun regio. De projecten richten zich op de huidige kwantitatieve en/of kwalitatieve knelpunten rond het aanbod van onderwijspersoneel en het afstemmen van vraag en aanbod, zodat er in de toekomst sprake is van voldoende bekwaam onderwijspersoneel in de regio. In totaal is aan 11 risicoregio's een subsidie verleend, waarmee in totaal 61 projecten zijn gestart. De oorspronkelijke looptijd van de regeling is met een jaar verlengd naar 1 december 2012.

Verruiming inzet van bevoegde leraren (stille reserve)

Onder de subsidieregeling risicoregio's vo hebben de geselecteerde regionale platforms de stille reserves in hun regio's actief benaderd om hen te interesseren voor een baan in het onderwijs. Op deze manier zijn uiteindelijk circa 100 personen in het onderwijs geplaatst.⁶⁰

Initiatieven voor meer hoogopgeleiden in het onderwijs

In navolging van de adviezen van de Commissie zijn de volgende initiatieven genomen om meer hoogopgeleiden te interesseren voor een baan in het onderwijs.

- *bevordering zij-instroom*: in aanvulling op eerder beschikbaar gestelde middelen onder het *Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel*

⁵⁸ Zie: Ministerie van OCW, Nota Werken in het Onderwijs 2008, september 2007.

⁵⁹ Voluit: Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 augustus 2008, nr. DL/A/2008/46434, houdende regels voor het verstrekken van projectsubsidie aan de risicoregio's in het voortgezet onderwijs ter terugdringing van het tekort aan onderwijspersoneel. Staatscourant, Jrg. 2008, nr. 170, 3 september.

⁶⁰ Ecorys, Evaluatie subsidieregeling risicoregio's vo, eindmeting (te verschijnen).

primair en voortgezet onderwijs is in 2009 de *Regeling lerarenbeurs voor scholing en zij-instroom 2009-2012* inwerking getreden. Via deze regeling kunnen werkgevers in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs een subsidie aanvragen van maximaal € 19.000 per zij-instromer voor begeleiding, scholing en studieverlof. In totaal zijn tot en met 2011 1.424 zij-instroomtrajecten bekostigd. Vanwege het hoge aantal aanvragen is het subsidiebedrag in 2009, 2011 en 2012 opgehoogd. In 2009 van € 6 naar € 8 mln. in 2011 van € 4 naar € 7,5 mln. en in 2012 van € 4 naar € 8 mln. In 2010 was het bedrag van € 12 mln. toereikend.

- *Inzet promovendi voor de klas*: het door de Commissie voorgestelde idee om promovendi in te zetten als leraar in het voortgezet onderwijs en is besproken met de VSNU (Vereniging van samenwerkende Nederlandse Universiteiten).
- *Uitbreiding hbo-kopopleiding*: in overleg met de HBO-raad en de VSNU is gekeken naar uitbreiding van de "verwantschapstabel" die bepalend is voor welke studenten van welke studierichtingen een hbo-kopopleiding kunnen volgen.

Kwaliteitsagenda lerarenopleidingen

In september 2008 is de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren *Krachtig Meesterschap* gepresenteerd. In het kader van deze agenda zijn de navolgende acties en maatregelen in gang gezet.⁶¹

Kennisbasis en -toetsing

De inspectie constateert dat de ontwikkeling van de kennisbases zowel bij de pabo's als bij de eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen in het algemeen voortvarend is verlopen. De ontwikkeling van deze toetsen bleek echter wel complexer dan gedacht, waardoor de ontwikkeling en invoering van de kennistoetsen een jaar vertraagd is. De eerste 8 kennisbases en kennistoetsen van de tweedegraads lerarenopleidingen en Nederlandse taal en rekenen-wiskunde op de pabo zijn ingevoerd voor het cohort dat in 2011-2012 is gestart aan de opleiding

Intake- en studiekeuzegesprekken

Op de meeste hogescholen worden de intakegesprekken gevoerd met aankomende studenten. Van een groot deel van de hogescholen was dit tijdens de eerste verkenning door de inspectie overigens niet bekend.

⁶¹ Inspectie van het Onderwijs, Rapport *Krachtig Meesterschap*. Een eerste verkenning, februari 2011.

Summercourses

Vrijwel alle pabo's bieden dergelijke cursussen aan. Het gaat daarbij in de eerste plaats om cursussen rekenen en taal.

Diversiteit

Er is een begin gemaakt met de door HBO-raad en het ministerie van OCW toegezegde ondersteuning aan hogescholen die eigen doelstellingen formuleren voor diversiteit. Uit de beschikbare informatie (van de inspectie) valt niet op te maken of al concrete verbeteractiviteiten zijn gestart.

Opleiden in de school

De invoering van Opleiden in de school ligt op schema. Per 1 oktober 2010 volgden bijna 8.000 studenten een lerarenopleiding via een gesubsidieerde opleidingschool. Nader onderzoek in 2011 en 2012 moet de mate van verankering van Opleiden in de school in kaart brengen.

Educatieve minor

De Educatieve minor is voortvarend van start gegaan. Er is een duidelijk kader vastgesteld, de bevoegdheid is wettelijk geregeld, er is financiële ondersteuning en de educatieve faculteiten hebben de minoren gepositioneerd. Zowel in opdracht van het ministerie van OCW als in opdracht van de VO-raad is de educatieve minor geëvalueerd, waarbij verschillende accenten zijn gelegd. Inmiddels hebben ruim 700 bachelor studenten deelgenomen aan de educatieve minor, waarvan 275 in het startjaar 2010/2011 en 469 in het studiejaar 2011-2012.⁶² Uit de informatie van de scholen en universiteiten blijkt dat er weinig uitval is.

Eerst de Klas

Het programma Eerst de Klas is gestart als pilot in 2009 en vanaf 2012 een staand initiatief dat een bijdrage levert aan meer academici voor de klas in het voortgezet onderwijs. Eerst de Klas is een relatief kleinschalig initiatief dat leidt naar een volledige onderwijsbevoegdheid. Platform Bèta Techniek monitort de voortgang van dit project. Sinds 2009 zijn 92 excellente academici voor het programma geselecteerd, waarvan 35 (tranche I en II) het certificaat inmiddels hebben behaald. De uitval is nihil en ruim 70% blijft verbonden aan het onderwijs.

⁶² Ecorys/ResearchNed, Evaluatie educatieve minor, september 2012.

Excellentie

In totaal 41 excellentieprojecten hebben subsidie ontvangen. Op grond van de eerste ronde audits concludeert AgentschapNL dat de toegekende projecten 2009 goed op schema lopen. In alle projecten wordt aangegeven dat 'excellentiebevordering' een positieve impact heeft op de organisatie. Die projecten die onderwijstrajecten realiseren, lijken soms moeite te hebben met het werven van deelnemers. Daarnaast is de inspectie van mening dat de goedgekeurde excellentieprojecten weliswaar redelijk aansluiten bij de doelstellingen uit de nota Krachtig Meesterschap, maar dat uit de projectplannen een divers en niet altijd helder uitgewerkt begrip van excellentie naar voren komt. Voortgezette monitoring moet uitwijzen wat de opbrengsten van de projecten zullen zijn.

Academische pabo

De academische pabo is een van de initiatieven om excellentie op de lerarenopleidingen te stimuleren. De academische pabo biedt een combinatie van de hbo-opleiding tot leraar basisonderwijs (de pabo) en een universitaire bachelorstudie (doorgaans pedagogische wetenschappen of onderwijskunde). Er bestaan twee hoofdvarianten, een zogenaamde universitaire pabo en een consecutieve pabo. De eerste variant levert de student twee bachelordiploma's op, in de tweede variant is dat alleen de bachelor leraar basisonderwijs. In de periode 2008-2012 zijn 991 studenten ingestroomd in de universitaire pabo en 241 in de consecutieve pabo, bij elkaar 1232 studenten. Een voorzichtige schatting is dat de komende jaren ongeveer de helft hiervan de opleiding met een diploma zal verlaten.⁶³

⁶³ Regioplan, Effectieve inzet academisch gevormde leerkrachten po, juni 2012.

Bijlage 5 Nieuwe prognoses onderwijsarbeidsmarkt

In het primair onderwijs wordt voor 2016 een lerarentekort voorspeld van ongeveer 1400 fte, ongeveer 1,4 procent van de werkgelegenheid. Het tekort neemt in de jaren daarna toe tot ruim 2700 fte in 2019, circa 2,8 procent van de werkgelegenheid. In 2020 daalt het voorspelde tekort tot ruim 2300 fte (2,4 procent van de werkgelegenheid).

In het voortgezet onderwijs wordt voor 2016 een lerarentekort voorspeld van ongeveer 2200 fte, ongeveer 3,5 procent van de werkgelegenheid. Naar verwachting neemt het voorspelde tekort in de jaren daarna af en is het in 2020 nagenoeg verdwenen.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) kan met het huidige prognosemodel alleen de uitbreidings- en vervangingsvraag van docenten worden geraamd. De vraag naar nieuwe leraren neemt de komende jaren sterk toe, vooral als gevolg van uitstroom van oudere werknemers.

Bron: CentERdata, Arbeidsmarktramingen, nog te verschijnen

Bijlage 6 Instroom in de lerarenopleidingen

Tabel B6.1 Instroom van eerstejaars lerarenopleiding basisonderwijs

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	8.690	8.550	7.670	6.870	6.740	6.620	6.080
<i>voltijd</i>	7.330	7.450	6.750	6.080	5.920	5.710	5.410
<i>deeltijd</i>	1.360	1.100	920	790	820	910	670

Bron: ministerie van OCW (1 cijfer HO)

Tabel B6.2 Instroom van eerstejaars lerarenopleiding voortgezet onderwijs

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	5.270	5.510	5.490	5.390	5.900	6.010	5.500
<i>Hbo-voltijd</i>	4.040	4.230	4.240	4.170	4.520	4.570	4.340
<i>Hbo-deeltijd</i>	1.230	1.280	1.250	1.230	1.390	1.440	1.160

Bron: ministerie van OCW (1 cijfer HO)

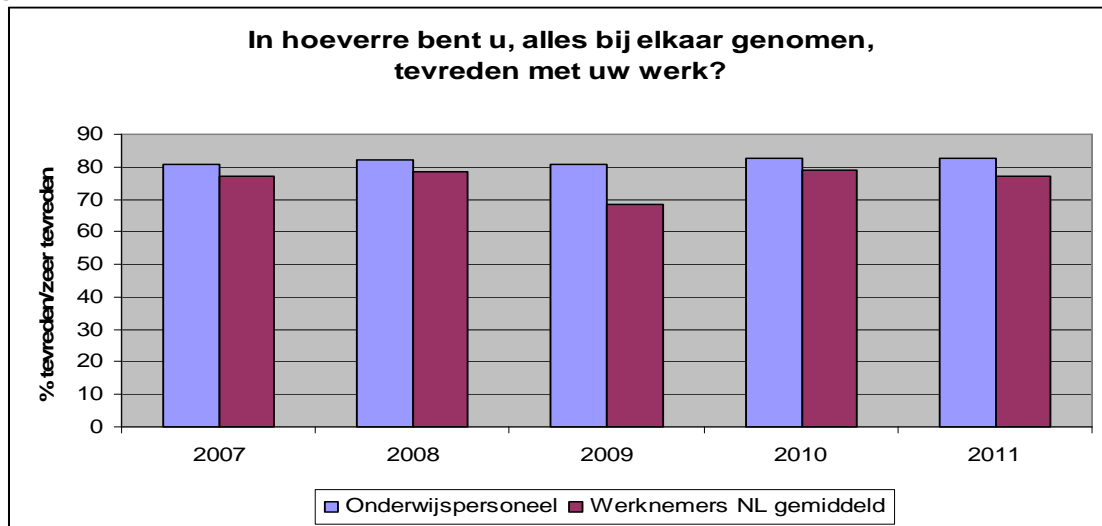
Tabel B6.3 Ingeschrevenen universitaire lerarenopleiding

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	1.050	1.040	1.080	1.100	1.330	1.620	1.720

Bron: ministerie van OCW (1 cijfer HO)

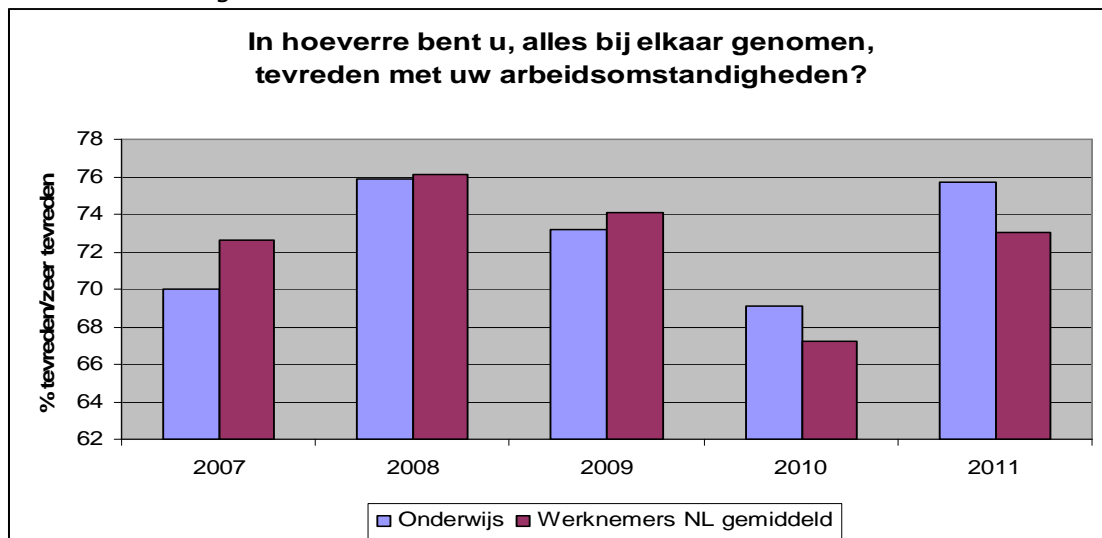
Bijlage 7 Werktevredenheid en verloopgeneigdheid onder onderwijspersoneel

FiguurB7.1: Werktevredenheid van onderwijspersoneel, vergeleken met Nederlands gemiddelde



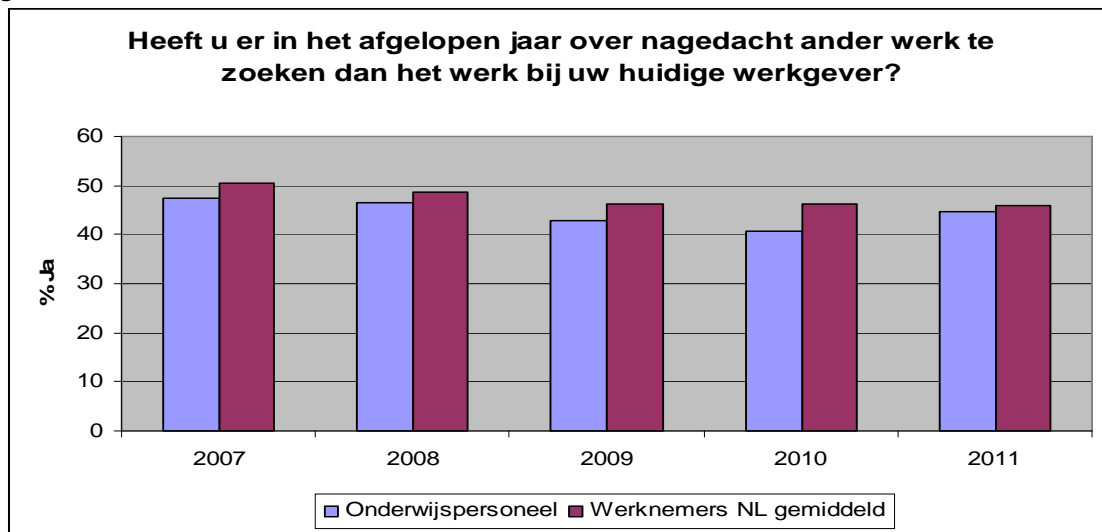
Bron: NEA 2007-2011

Figuur B7.2 Tevredenheid onder onderwijspersoneel over arbeidsomstandigheden, vergeleken met Nederlands gemiddelde



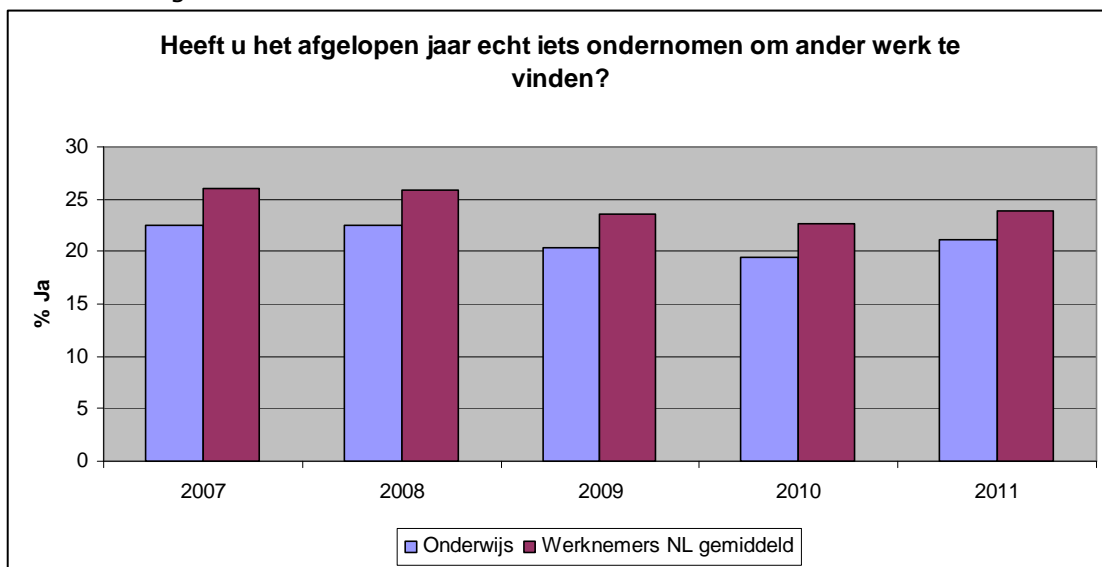
Bron: NEA 2007 -2011

Figuur B7.3 Verlooptgeneigdheid van onderwijspersoneel, vergeleken met Nederlands gemiddelde



Bron: NEA 2007 -2011

Figuur B7.4 Actieve verlooptgeneigdheid van onderwijspersoneel, vergeleken met het Nederlandse gemiddelde



Bron: NEA 2007 -2011

Bijlage 8 Ontwikkeling functiemix

Tabel B8.1: Realisatie en doelstellingen functiemix: aandeel leraren basisonderwijs en speciaal basisonderwijs naar salarisschaal (in voltijdbanen)

Schaal	Gerealiseerde functiemix				Doelstelling	Doelstelling
	2008	2009	2010	2011	2011	2014
BAO						
LA	98,5	98,0	93,3	86,1	83%	58%
LB	1,4	1,9	6,7	13,7	16%	40%
LC	0,1	0,1	0,1	0,2	1%	2%
S(B)O						
LA	0,5	0,5	0,3	0,2	0	0
LB	97,8	97,4	96,3	93,4	95,5%	86%
LC	1,7	2,1	3,4	6,4	4,5%	14%

Bron: ministerie van OCW, bewerkt door CentERdata (peildatum 1 oktober)

Tabel B8.2: Aandeel leraren voortgezet onderwijs naar salarisschaal (in aandeel voltijdbanen)

Schaal	Gerealiseerde functiemix				Doelstelling	Doelstelling
	2008	2009	2010	2011	2011	2014
Randstad						
LB	63,8	57,4	48,3	37,0	36%	16%
LC	19,6	26,0	33,7	42,5	45%	55%
LD	16,3	16,4	17,8	20,3	19%	29%
LE	0,3	0,3	0,3	0,2		
Landelijk						
LB	64,2	60,6	56,0	48,9	52%	33%
LC	18,6	22,2	25,9	30,9	29%	38%
LD	16,9	16,9	17,8	20,0	19%	29%
LE	0,3	0,3	0,3	0,2	0	0

Bron: Ministerie van OCW, bewerkt door CentERdata (peildatum 1 oktober)

Tabel B8.3: Aandeel leraren mbo naar salarisschaal (in aandeel voltijdbanen)

Schaal	Gerealiseerde salarismix					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Randstad						
LB	50,2	51,2	53,0	56,1	56,6	38,7
LC	39,3	38,6	38,3	37,0	37,5	52,9
LD	9,6	9,3	7,9	6,7	5,8	8,0
LE	1,0	1,0	0,8	0,3	0,1	0,4

Bron: Ministerie van OCW, bewerkt door CentERdata (peildatum 1 oktober)

Tabel B8.4: Aantal promoties functiemix primair onderwijs

	<i>naar</i>	LB	LC	Aantal promoties	Aandeel promoties
Primair onderwijs	<i>van</i>				
2008-2009	LA	394	2	396	0,51%
	LB		54	54	0,36%
2009-2010	LA	4056	2	4058	5,24%
	LB		244	244	1,57%
2010-2011	LA	5583	7	5590	7,97%
	LB		510	510	1,57%
Totaal 2008-2011				10852	

Tabel B.5: Aantal promoties functiemix voortgezet onderwijs

	<i>naar</i>	LC	LD	Aantal promoties	Aandeel promoties
Voortgezet onderwijs	<i>van</i>				
2008-2009	LB	2926	175	3101	8,59%
	LC		338	338	4,42%
2009-2010	LB	3664	305	3969	11,10%
	LC		847	847	8,03%
2010-2011	LB	4587	436	5023	15,85%
	LC		1290	1290	10,36%
Totaal 2008-2011				14568	

Tabel B8.6: Aantal promoties salarismix mbo

Middelbaar beroepsonderwijs	<i>naar</i>	LC	LD	LE	Aantal promoties	Aandeel promoties
	<i>van</i>					
2008-2009	LB	284	5		289	3,27%
	LC		22		22	0,23%
	LD					
2009-2010	LB	386	8		394	3,94%
	LC		20		20	0,22%
	LD					
2010-2011	LB	2058	40		2098	22,4%
	LC		228		228	2,56%
	LD			15	15	1,68%
Totaal 2008-2011					3066	

Bron: CentERdata, bewerking ministerie van OCW

Bijlage 9 Openstaande vacatures

Tabel B9.1 Aantal openstaande vacatures (2008-2012)

	Gemiddeld aantal openstaande vacatures (in fte)				
	2008	2009	2010	2011	2012
Primair onderwijs (totaal)	720	1.010	540	400	370
Directiepersoneel	190	210	160	150	150
Leraren	410	670	320	200	170
Onderwijsondersteunend personeel	120	130	60	50	50
Voortgezet onderwijs (totaal)	530	250	350	260	260
Directiepersoneel	50	40	50	30	30
Leraren	400	160	270	210	210
Onderwijsondersteunend personeel	80	50	30	20	20

Bron: ResearchNed/Encorys, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2011/2012, vacatures hele schooljaar

Geraadpleegde bronnen

Advies van de Commissie Leraren, LeerKracht!, september 2007.

Algemene Rekenkamer, Praktijktoets functiemix, 2011.

CentERdata, De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2007-2015, maart 2008.

CentERdata, De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020, november 2010.

CentERdata, MEMO: Evaluatie MIRROR basisjaar 2004 en 2010, juni 2012.

CPB, Kansrijk kennisbeleid, 2006; CPB, Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief, 2011

Dialogic, Vervolgevaluatie Eerst de Klas, november 2011.

Ecorys, Evaluatie Regeling risicoregio's voortgezet onderwijs, september 2012.

Ecorys/Researchned, Evaluatie educatieve minor, september 2012.

Hoesel, van P.H.M, F. Leeuw en J.W.M. Mevissen (red.), Beleidsonderzoek in Nederland. Kennis voor beleid; ontwikkeling van een professie, van Gorcum, Assen, 2005.

Inspectie van het Onderwijs, Rapport Krachtig Meesterschap. Een eerste verkenning, februari 2011.

Inspectie van het Onderwijs (binnenkort te verschijnen), Nederland op weg naar voldoende goede leraren. Eindrapport van de monitor Krachtig meesterschap.

Ministerie van Financiën, Regeling Rijksbegrotingvoorschriften, 2012

Ministerie van OCW, Actieplan Leerkracht van Nederland, Beleidsreactie op het advies van de Commissie leraren, november 2007.

Ministerie van OCW, Nota Werken in het Onderwijs 2008 (Kamerstuk 27923 nr. 45), 28 november 2007.

Convenant Actieplan Leerkracht van Nederland 16 april 2008.

Ministerie van OCW, Brief Werken in het onderwijs (Kamerstuk 27923, nr. 49), 14 januari 2008.

Ministerie van OCW, Brief Werken in het onderwijs (Kamerstuk 27923, nr. 51), 7 maart 2008.

Ministerie van OCW, Nota Werken in het Onderwijs 2009 (Kamerstuk 27923 nr. 67), 16 september 2008.

Ministerie van OCW, Voortgangsbrief Leerkracht van Nederland (Kamerstuk 27 923, nr. 79), 29 april 2009

Ministerie van OCW, Nota Werken in het onderwijs 2010 (Kamerstuk 27923, nr. 88); september 2009

Ministerie van OCW, Voortgangsbrief Leerkracht van Nederland (Kamerstuk 27923, nr. 97); 19 mei 2010.

Ministerie van OCW, Nota werken in het onderwijs 2007, september 2006.

Ministerie van OCW, Nota werken in het onderwijs 2011, september 2010.

Ministerie van OCW, Nota Werken in het onderwijs 2012, september 2011.

Ministerie van OCW, Voortgangsbrief Leerkracht van Nederland (Bijlage Kamerstuk 27923 nr. 111).

Ministerie van OCW, Ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en resultaten tussenmeting versterking functiemix, 3 juli 2012.

Oberon, De rol van de school in de educatieve minor, Oberon, 2012.

ResearchNed/Ecorys (2012), Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2011/2012, vacatures hele schooljaar.

Regioplan (2013), Loopbaanmonitor Onderwijs 2012.

Regioplan, Effectieve inzet academisch gevormde leerkrachten po, juni 2012.

Regioplan, Notitie IPTO 2011, percentage bevoegd gegeven lessen 2011.

Regioplan, Onderwijs werkt! Rapportage van een enquête onder docenten en management uit het po, vo, mbo en hbo, Nulmeting, oktober 2012.

Regioplan, Monitor Actieplan Leraar 2020: stand van zaken bij aanvang, september 2012 (concept).