

Vergaderjaar 1999–2000

23 328

Arbeidsmarktbeleid onderwijs

Nr. 67

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 27 juni 2000

Hierbij ontvangt u de nota *Maatwerk 2, vervolgnota over een open onderwijsarbeidsmarkt*, conform onze toezegging in het Algemeen Overleg over het lerarenbeleid op 30 maart 2000 (23 328, nr. 66). Met deze nota geven we een vervolg aan *Maatwerk voor morgen* (april 1999, 23 328, nr. 44) en presenteren we onze plannen voor de komende periode.

In hoofdstuk 2 van de nota wordt gerapporteerd over de uitkomsten van de Arbeidsmarktbarometers Primair en Voortgezet Onderwijs en Beroeps- onderwijs en Volwasseneneducatie 1999–2000. Deze rapporten zullen u zo spoedig mogelijk worden toegezonden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	De belangrijkste ontwikkelingen van het afgelopen jaar	3
1.2	Spanningen op de arbeidsmarkt	4
1.3	Nieuwe voornemens	5
2	Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt	6
2.1	Arbeidsmarktprognose en de barometers over 1999–2000	7
2.2	Nieuw arbeidsmarktonderzoek	11
2.3	Het arbeidsmarktbeleid onderwijs	12
2.4	Mobiliteit	13
3	Het opleiden van nieuwe doelgroepen voor het leraars-beroep	15
3.1	Het opleiden van specifieke doelgroepen in het primair onderwijs	16
3.2	Vaklieden als leraar in VMBO en BVE	16
3.3	Doorstromen naar het leraarsberoep	18
4	Vervangingsproblematiek en preventie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid	18
4.1	Vervangingsprobleem primair onderwijs	19
4.2	Noodoplossing: pools van invallers	19
4.3	Structureel andere organisatie van de vervanging	20
4.4	Preventie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid	20
5	De lerarenopleiding en het opleiden in de school	22
5.1	Het opleiden in de school	22
5.2	De beroepsgroep	24
5.3	De lerarenopleidingen	25
5.4	Samenhang in het geheel van lerarenopleidingen	29
5.5	De student	32
6	Beeldvorming rond het leraarsberoep en de leraren-campagne	32
6.1	Het verschil in imago van leraren vo bij jongeren en volwassenen	32
6.2	Massamediale campagne	33
7	Financiën	34

1 INLEIDING

Op 31 mei 1999 heeft de Tweede Kamer de nota *Maatwerk voor morgen: het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt* besproken. We zijn nu een jaar verder. Gedurende dit jaar heeft de nota tot veel «werk in uitvoering» geleid. Wat bereikt is, is vastgelegd in twee voortgangsrapportages die op 11 oktober 1999 en 22 maart 2000 aan de Tweede Kamer werden aangeboden.

In deze inleiding gaan we allereerst in op de ontwikkelingen van het afgelopen jaar. In paragraaf 1.2 wordt vastgesteld dat, ondanks de inspanningen, de spanning op de arbeidsmarkt nog toeneemt en in paragraaf 1.3 worden de nieuwe voornemens op hoofdlijnen aangekondigd.

De belangrijkste voorstellen in deze nota hebben betrekking op:

- «het opleiden in de school»;
- het vinden van nieuwe groepen mensen die een functie binnen het onderwijs kunnen gaan vervullen;
- een nieuwe aanpak van de vervangingsproblematiek in het primair onderwijs.

1.1 De belangrijkste ontwikkelingen van het afgelopen jaar

De lerarenopleidingen hebben gezamenlijk een veranderingsproces op gang gebracht dat bijdraagt aan de kwaliteit, variëteit en aantrekkelijkheid van de opleidingen. Een veranderingsproces dat bovendien meer rekening houdt met de wensen van de scholen. Zo zijn er al flexibeler trajecten opgezet, bestemd voor diverse categorieën studenten. Ook is de samenwerking met de scholen in de regio hechter geworden. Daardoor komt verdere dualisering van de initiële opleiding gemakkelijker tot stand en kan het curriculum beter worden afgestemd op wat in de praktijk geleerd wordt.

Zij-instroom in het leraarsberoep zal in de toekomst een structureel karakter krijgen. Dit betekent dat – naast de studenten die via stages of duale opleidingen in de school leren en werken – ook andere mensen binnen de muren van de school opgeleid gaan worden. De Interimwet zij-instroom voor het primair en voortgezet onderwijs die het afgelopen jaar is voorbereid, regelt deze zij-instroom. De Tweede Kamer heeft de wet op 30 mei 2000 aanvaard; binnenkort komt de wet aan de orde in de Eerste Kamer.

Grotere beleidsruimte voor scholen

Met het CAO-onderhandelaarsakkoord voor de sector Onderwijs (primair en voortgezet onderwijs, en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) 2000–2002, dat in mei 2000 tot stand kwam, zijn belangrijke stappen gezet op het terrein van de modernisering van arbeidsvoorwaarden en meer beleidsvrijheid voor scholen. De CAO stelt scholen beter in staat actief in te spelen op de arbeidsmarktsituatie en de problemen op de eigen school. De CAO kent een marktconforme generieke salarisontwikkeling en realiseert bovendien een inkomensverbetering voor grote groepen leraren via een aanpassing in het loongebouw (inkorten van de lengte van carrièrepatronen en verhogen periodiekstappen).

Voor scholen is in de CAO daarnaast een decentraal budget beschikbaar gesteld voor management, ondersteuning en arbeidsmarkt. Het is vooral bedoeld voor ondersteuning in de school, voor functiedifferentiatie en voor de aanpak van de werkdruk. Met het decentrale budget kunnen scholen concrete maatregelen gedifferentieerd treffen, op een wijze die het beste aansluit bij de schoolspecifieke omstandigheden en problemen. Het budget zal, voor primair en voortgezet onderwijs, en beroepsonder-

wijs en volwasseneneducatie samen, oplopen tot 240 miljoen gulden structureel.

Andere belangrijke stappen in de CAO zijn de volgende:

- werknemers krijgen de mogelijkheid om adv-uren in te leveren zodat zij meer kunnen werken als zij dit wensen. Met deze maatregel kan een deel van het tekort aan vervangers en reguliere leerkrachten worden opgelost;
- de regeling Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen (BAPO-regeling) wordt zodanig aangepast dat het makkelijker wordt om in incidentele gevallen BAPO'ers in te zetten voor vervangingswerkzaamheden. Met hetzelfde doel wordt de anticumulatieregeling aangepast die de BAPO op dit moment kent;
- deeltijd-FPU wordt bevorderd; vanwege de arbeidsmarktknelpunten wordt bevorderd dat FPU'ers na de spijleeftijd langer doorwerken;
- er worden maatregelen genomen om het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid in het onderwijs terug te dringen;
- het budget voor kinderopvang wordt met ingang van 2002 verhoogd met structureel 10 miljoen gulden;
- er komt een regeling voor buitenschoolse opvang, waar het onderwijspersoneel gebruik van kan maken (structureel budget: 4 miljoen gulden);
- Voor een opleidings- en ontwikkelingsfonds wordt 2 keer 20 miljoen gulden als bodem beschikbaar gesteld.

Deze CAO-afspraken versterken de positie van scholen als vragende partij op de arbeidsmarkt en als aantrekkelijke werkgever.

1.2 Spanningen op de arbeidsmarkt

Dankzij deze ontwikkelingen en de andere activiteiten die ondernomen worden in het kader van de regiegroepen voor po, vo en bve en de gemeenschappelijke verklaringen over de personeelsvoorziening in het onderwijs, zullen geprognosticeerde tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt minder groot zijn dan bij ongewijzigd beleid. Maar zoals gezegd zijn de problemen daarmee niet opgelost. De spanning op de onderwijsarbeidsmarkt is nog steeds groot en neemt naar verwachting eerder toe dan af, zeker op de korte termijn. Dat komt door de toename van de werkgelegenheid, de grote uitstroom van ouderen uit het onderwijs en een sterkere concurrentie met andere sectoren.

Aan het begin van het nieuwe schooljaar 2000–2001 zal blijken in hoeverre scholen er in slagen voldoende personeel aan te trekken voor het nieuwe seizoen. Om snel een beeld te krijgen van de stand van zaken, zal opnieuw in de eerste weken van het cursusjaar een telefonische inventarisatie gehouden worden. De resultaten hiervan zullen in september beschikbaar zijn.

Het onderwijs heeft de afgelopen periode laten zien over grote creativiteit te beschikken. Toch zal het ook in de komende jaren alles moeten doen om voldoende docenten en onderwijsondersteunend personeel in te zetten. Met de nieuwe CAO worden de condities waaronder dat moet gebeuren, verbeterd. Maar ook is de spanning op de arbeidsmarkt toegenomen. Gezien de urgentie van de tekorten is verdergaand overheidsbeleid noodzakelijk. Dit beleid willen we in nauw overleg met het onderwijsveld en de andere partijen op de onderwijsarbeidsmarkt tot stand brengen. In dat verband wijzen we ook op de bijzondere positie van de vier grote steden, waar de problematiek sterk wordt gevoeld. Recent hebben we met de verantwoordelijke wethouders van de vier grote steden overleg gevoerd. In de komende maanden wordt op ambtelijk niveau voortvarend verder gewerkt aan de concreet aangedragen oplossingen.

Daarbij is bijvoorbeeld de uitwerking aan de orde van de nieuwe ideeën om de vervangingsproblematiek in het primair onderwijs op te lossen (zie hoofdstuk 4).

Met *Maatwerk 2* willen we een vervolg geven aan *Maatwerk voor morgen* en onze plannen presenteren voor de komende periode. Het zijn ingrijpende beleidsvoorstellen die moeten leiden tot een open en flexibele onderwijsarbeidsmarkt. Tegelijk willen we de discussie voortzetten, en maximaal ruimte bieden aan die ideeën en inzichten die bijdragen aan de evenwichtige onderwijsarbeidsmarkt die ons voor ogen staat.

1.3 Nieuwe voornemens

Nieuwe leraren zullen in toenemende mate worden opgeleid in een combinatie van werken en leren in de school. Wij zien het «opleiden in de school» als een belangrijke en noodzakelijke ontwikkeling. Voor de aankomend leraar zelf is de combinatie van werken en studeren vruchtbaar. Voor de scholen is het een nieuw element in de «school als lerende organisatie». Zittende leraren krijgen de mogelijkheid tot meer variëteit en specialisatie wanneer zij nieuwe collega's kunnen opleiden. Voor het opleiden van leraren kunnen de lerarenopleidingen daadwerkelijk maatwerk bieden, door samen met de scholen een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling uit te werken tussen opleiding en school. Het «opleiden in de school» biedt alle betrokkenen nieuwe kansen. De randvoorwaarden luisteren daarom nauw.

Andere voorstellen in *Maatwerk 2* hebben tot doel nieuwe groepen mensen te vinden die een functie in het onderwijs kunnen en willen gaan vervullen. Het gaat bijvoorbeeld om vaklieden uit de praktijk die als leraar aan het werk gaan in het vmbo en om onderwijsassistenten die doorstromen naar het leraarschap. Ook worden er voorstellen gedaan de problemen bij de vervanging in het primair onderwijs aan te pakken.

Deze nota bevat de volgende voorstellen, op hoofdlijnen:

- Het «opleiden in de school» krijgt prioriteit. Dit concept wordt in nauw overleg tussen school en lerarenopleiding uitgewerkt. In een praktijkgericht project wordt bezien aan welke kwaliteitseisen «opleidingscholen» moeten voldoen: er zal een kwaliteitskeurmerk voor de «opleidingsschool» worden ontwikkeld. Veel scholen hebben gekozen voor een opleidingsdocent in de school. Wij ondersteunen deze ontwikkeling door een eerste tranche opleidingsdocenten op te leiden voor scholen en instellingen voor primair en voortgezet onderwijs, en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Het «opleiden in de school» gebeurt in nauw overleg met het veld.
- De kwaliteit van de assessments voor de zij-instromers in het beroep wordt bevorderd door een groep trainers op te leiden om assessoren te trainen. Deze trainers worden gecertificeerd. De beroepsgroepen van leraren en lerarenopleiders (SBL en VELON) worden betrokken bij de certificeringsprocedure.
- De zij-instroom van vaklieden als docent in zes praktijkgerichte vakken in het vmbo en in de roc's wordt bevorderd. Er komen extra middelen beschikbaar om samen met sociale partners uit de branches vaklieden op te leiden. Ook verkennen we samen met de sociale partners hoe de externe mobiliteit van leraren gestalte kan krijgen die (parttime) buiten het onderwijs aan het werk willen.
- Onderwijsassistenten kunnen doorgroeien naar het leraarschap. Voor degenen die op kwalificatieniveau 3 zijn opgeleid en geschikt worden geacht voor het leraarschap, zullen trajecten worden ontwikkeld om binnen het secundair beroepsonderwijs een doorstroomkwalificatie te behalen.
- Samen met de vier grote steden wordt als noodoplossing onderzocht

hoe scholen de opvang van leerlingen kunnen organiseren als er geen bevoegde vervangers beschikbaar zijn. Daarnaast zullen pilots worden opgezet om te komen tot een structureel andere organisatie van de vervanging.

- Om de basis voor het arbeidsmarktbeleid te verstevigen wordt er een multidisciplinair onderzoek opgezet. Het onderzoek richt zich op kwantitatieve beschrijving van de onderwijsarbeidsmarkt, de aantrekkelijkheid van het beroep, de professionaliteit van de arbeidsorganisatie en de rol van de organisaties bij de in-, door- en uitstroom op de onderwijsarbeidsmarkt. Om tot verbeterde onderzoeksprogrammering te komen worden de resultaten besproken met deskundigen.

Het mes snijdt aan twee kanten: de voorstellen in deze nota moeten belangrijk bijdragen aan vermindering van de tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt, maar hebben tegelijkertijd tot doel ruimte te geven voor de verdere ontwikkeling van het onderwijs. De kennisintensieve samenwerking, de technologische ontwikkelingen, de verwachting en wens dat leerlingen steeds meer zelf vorm zullen geven aan hun leerproces, leiden ertoe dat de positie en rol van school en leraar evolueren. Leraren hebben de regie over en de verantwoordelijkheid voor de begeleiding en ondersteuning van het leerproces van leerlingen. Tegelijk zien we dat steeds vaker ook andere functionarissen een rol vervullen in dat leerproces. Wanneer scholen in het eigen beleid ruimte geven aan functiedifferentiatie, kunnen leraren zich meer toeleggen op hun primaire taken. Daarbij worden zij steeds beter ondersteund door voorzieningen op het gebied van informatie en communicatietechnologie (ict). Leraren zullen dan ook meer en meer moeten beschikken over competenties op het gebied van de ict.

Kortom: de samenleving verandert en het onderwijs verandert mee. Voldoende goed toegeruste en gemotiveerde leraren en onderwijs-ondersteunend personeel zijn daarbij van het allergrootste belang. Aan die veranderende rol van school en leraar zullen we uitgebreid aandacht besteden in de Onderwijsbegroting 2001 en daarmee samenhangende notities.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat uitgebreid in op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Op basis van de recente arbeidsmarktbarometers worden de verwachte tekorten voor het primair en voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie geschetst. De volgende twee hoofdstukken doen concrete voorstellen voor de aanpak van de tekorten: hoofdstuk 3 schetst een aanpak die ertoe moet leiden dat een aantal nieuwe groepen van mensen kan worden ingezet in het onderwijs en in hoofdstuk 4 worden alternatieve mogelijkheden gepresenteerd om de problemen met de vervanging in het primair onderwijs het hoofd te bieden. Het «opleiden in de school» komt aan bod in hoofdstuk 5. Hierin is ook de beleidsreactie opgenomen op het Onderwijsraadadvies *Samenhangend geheel lerarenopleidingen*. Hoofdstuk 6 schetst de eerste resultaten van de campagne *Leraar, elke dag anders* en doet voorstellen voor het vervolg. Hoofdstuk 7 gaat in op de financiële kaders.

2 ONTWIKKELINGEN OP DE ARBEIDSMARKT

In dit hoofdstuk staan de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt centraal. Paragraaf 2.1 geeft de prognoses van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeid (ROA) voor de arbeidsmarkt tot 2004 en de resultaten uit de Barometers 1999–2000 voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs

en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. In paragraaf 2.2 wordt voorgesteld een multidisciplinair onderzoek op te zetten, om goed inzicht te krijgen in de effecten van het nieuwe beleid. Paragraaf 2.3 gaat in op de organisatie van de onderwijsarbeidsmarkt, de grotere rol voor het Sectorbestuur Onderwijs en de nieuwe afspraken tussen minister en het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt (SBO). Paragraaf 2.4 beschrijft de resultaten van onderzoek naar mobiliteit in het onderwijs en de activiteiten die op dit punt worden ondernomen.

2.1 Arbeidsmarktprognose en de barometers over 1999–2000

Arbeidsmarktonderzoek door het ROA

Uit onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt¹ blijkt dat de vraag naar arbeid, vooral naar hoger opgeleiden met een hbo- of wo-diploma de komende jaren stijgt (zie tabel 1). Hoewel het aanbod van hoger opgeleiden de komende jaren eveneens zal toenemen, blijft deze toename naar verwachting achter bij de behoefte. De concurrentie op de arbeidsmarkt om de gunst van hoger opgeleiden zal daardoor verder verscherpen. Vooral werkgevers die voor hun personeelsbehoefte hiervan grotendeels afhankelijk zijn (zoals het onderwijs) zullen de gevolgen van het tekort aan hoger opgeleiden ondervinden.

Tabel 1: Uitsplitsing van de werkgelegenheidsontwikkeling naar opleidingsniveau in de periode 1999–2004 (totale percentages over de gehele periode)

Basisonderwijs	– 22,7
VMBO	– 5,5
HAVO/VWO, MBO	8,0
HBO	15,7
WO	20,5

Bron: ROA

In de tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de nota *Maatwerk voor morgen* is de discrepantie tussen de behoefte aan leraren en het verwachte aantal afgestudeerden uit de lerarenopleidingen weer gegeven. Het gaat er dan om in de komende jaren jaarlijks in het primair onderwijs tussen de 3500 en 5000 leerkrachten uit andere bronnen te werven en in het voortgezet onderwijs 1800. Bij beroepsonderwijs en volwasseneneducatie blijft de werkgelegenheid de eerstkomende jaren ongeveer gelijk en is nog vrijwel geen sprake van tekorten. Jaarlijks heeft de bve-sector een instroom aan nieuwe docenten nodig van rond de 1000. Vanaf 2002 is er echter ten opzichte van voorgaande jaren een stijging van 50% te verwachten. De bve-sector verlangt dan een nieuwe instroom van rond 1500, die daarna geleidelijk groeit naar een behoefte aan nieuwe instroom van rond de 2000 leraren vanaf het jaar 2007. (Arbeidsmarktramingen BVE 1999–2010).

Conclusie: zelfs als we er in slagen om een groter aandeel hoger opgeleiden voor het leraarsberoep te winnen, zal dat niet voldoende zijn. Ook niet als op grotere schaal herintreders kunnen worden geworven, deeltijders een grotere betrekking kunnen krijgen, inactieven worden teruggeleid en zij-instromers met een hogere opleiding worden aangetrokken. Er moet dus nog meer gebeuren. Het is vooral van belang dat alle actoren blijven verkennen welke nieuwe oplossingen aan het bestaande pakket kunnen worden toegevoegd, waarbij de kwaliteit van het leraarsberoep moet worden gewaarborgd.

¹ De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2004 (ROA, 1999).

De arbeidsmarktbarometers 1999–2000 voor het primair en voortgezet onderwijs en voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie die in juni zijn verschenen, bevestigen het beeld van de toenemende spanning op de arbeidsmarkt. Hierna wordt meer specifiek ingegaan op de toestand in het schooljaar 1999–2000.

Primair onderwijs

Uit de Arbeidsmarktbarometer Primair Onderwijs 1999–2000 blijkt dat, in vergelijking met voorgaande jaren, de spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het primair onderwijs is toegenomen. Een aantal factoren wijst daarop.

In het schooljaar 1999–2000 zijn in het basisonderwijs veel vacatures ontstaan door de toenemende mobiliteit onder leraren. Vrijwillig vertrek naar andere banen in het onderwijs was voor 54,5% van de uren de oorzaak van het ontstaan van een vacature. Daarnaast was ook de groei van de werkgelegenheid een belangrijke factor (21,8%). Voor het speciaal onderwijs zijn deze cijfers respectievelijk 51,1% en 26,7%. Het overig deel is vooral ontstaan door natuurlijk verloop (FPU, WAO en BAPO).

In het basisonderwijs is aan het begin van het schooljaar 11% van de reguliere vacature-uren door een (potentiële) wachtgelder vervuld en in het speciaal onderwijs maar 7%. Hierbij zijn overigens grote regionale verschillen te zien. In het noorden worden in het basisonderwijs veel vacatures (38%) vervuld door (potentiële) wachtgelders en in het westen maar zeer weinig (4%). Door de grotere betrekkingssomvang van leraren op scholen in de vier grote steden werd daar slechts 3% van de uren vervuld door uitbreiding van de aanstellingsomvang terwijl dit in de rest van het land 10% was.

De reguliere uren waarvoor in de aanloop van het schooljaar 1999–2000 is geworven, zijn voor een groot deel vervuld door leraren van andere scholen. In het basisonderwijs is 14% van de uren intern vervuld door een leerkracht van een andere school van hetzelfde bevoegd gezag. Daarnaast is in het basisonderwijs nog eens 21% van de uren door een leerkracht van buiten het bevoegd gezag vervuld.

De toegenomen spanning kan ook worden afgeleid uit het feit dat de problemen bij de vervulling van reguliere vacatures zijn toegenomen. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal onvervulde vacatures in het basisonderwijs aan het begin van het schooljaar 1999–2000 iets hoger lag dan het jaar daarvoor. Op basis van de gegevens uit de arbeidsmarktbarometer kan het totaal aantal niet vervulbare vacatures in het primair onderwijs aan het begin van dat schooljaar (te weten 1999–2000) op circa 400 fte (fulltime equivalent) worden berekend. In het primair onderwijs is de omvang van het docentenbestand 100 000 fte. Jaarlijks moeten gemiddeld 8500 fte aan vacatures worden ingevuld. Dat betekent dat het percentage moeilijk vervulbare vacatures ten opzichte van het totale personeelsbestand per begin schooljaar 1999–2000 circa 0,4% is. Uit de arbeidsmarktbarometer blijkt dat het aantal onvervulde uren aan het begin van het schooljaar ongeveer een half procent was van alle banen (resp. 0,42% in het basisonderwijs en 0,65% in het speciaal onderwijs.) Daarnaast meldden veel scholen (2/5 in het basisonderwijs en ruim 3/5 in het speciaal onderwijs) dat ze meer moeite hebben moeten doen om vacatures te vervullen.

Vacatures in de bovenbouw leveren meer problemen op dan vacatures in onder- en middenbouw. In de bovenbouw stond aan het begin van het schooljaar ongeveer 12% van de vacante uren open. In de onderbouw was dit 4,5%.

Een derde factor is de vervangingsproblematiek. Uit het onderzoek blijkt dat het scholen minder vaak is gelukt om vervanging te realiseren voor kortdurende afwezigheid. De percentages onvervulde uren zijn zowel in het basisonderwijs als het speciaal onderwijs duidelijk toegenomen. In het basisonderwijs van 31,4% in 1997 tot 34,2% in 1999 en in het speciaal onderwijs van 53,0% in 1997 tot 65,9% in 1999. De noodzaak om afwezigheid intern op te vangen door noodoplossingen is daarom flink gestegen. Scholen in de vier grote steden hebben grote moeite om kortdurende afwezigheid van leraren op te vangen. In het basisonderwijs kon maar een kwart worden vervangen. In het speciaal onderwijs waren de problemen nog groter. Daar kon maar liefst 98% van de kortdurende afwezigheid niet op reguliere wijze worden opgevangen. Buiten de vier grote steden waren de problemen relatief gezien kleiner (52% in de 21 grote gemeenten (minus de vier grote steden) en 60% in de overige gemeenten). Deze verschillen doen zich ook voor bij de langdurige vervanging. Bij ongeveer 1/3 van de scholen beschikt het bestuur over een vervangingspool. Deze vervangingspools zijn echter niet altijd gevuld. 19% van de respondenten liet op het moment van de enquête weten dat deze pool leeg was; 38% meldde dat de pool maar gedeeltelijk gevuld was. In het westen meldde 30% van de respondenten dat er geen vervangers meer in de pool zaten; in de grote steden deed zelfs 40% dat.

Voortgezet onderwijs

Ook in het voortgezet onderwijs is de mobiliteit onder leraren toegenomen. Het grootste deel van de vacatureruimte (34%) is ontstaan door vrijwillig vertrek van docenten. Groei van het leerlingenaantal en natuurlijk verloop zijn verantwoordelijk voor respectievelijk 23% en 15% van de ontstane vacatureruimte. In het speciaal voortgezet onderwijs (SVO) zijn de cijfers respectievelijk 47%, 34,8% en 6,4%. Scholen voor speciaal voortgezet onderwijs, scholen of afdelingen die (i)vbo of mavo verzorgen, scholen die meer cumi-leerlingen hebben en scholen in de grote steden worden vaker met vertrekkende leraren geconfronteerd. Aan het begin van het schooljaar 1999–2000 is in het voortgezet onderwijs geworven voor 2675 fte. Daarvan was aan het begin van dat schooljaar 270 fte onvervuld (ongeveer 10%). Dit cijfer komt overeen met ongeveer 0,5% van alle banen in het voortgezet onderwijs in het schooljaar 1999–2000.

Van de reguliere vacatures in het voortgezet onderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs werd aan het begin van het schooljaar 1999–2000 ongeveer 30% vervuld binnen de scholen die onder één bestuur ressorteren en 70% daarbuiten. Het aandeel pas-afgestudeerden is met ongeveer 11% iets lager dan bij de meting van 1998. Onbevoegden hebben in het voortgezet onderwijs ongeveer een even groot aandeel in de vervulling. Het blijkt lastig wachtgelders en potentiële wachtgelders in het voortgezet onderwijs bij de vervulling van vacatures een rol te laten spelen.

De toegenomen spanning op de arbeidsmarkt kan ook worden afgeleid uit het feit dat de problemen bij de vervulling van vacatures over de hele linie zijn toegenomen. Bij de start van het schooljaar 1999–2000 was 10% van de vacante uren niet vervuld. Aan het begin van het schooljaar 1997–1998 was dit nog een percentage van 6.

De problemen met de vervulling aan het begin van het schooljaar zijn het kleinst voor het havo en vwo. Vacatures voor (i)vbo en (in iets mindere mate) voor het mavo bleken moeilijker te vervullen. De vervulling van vacatures op meer afdelingen van scholengemeenschappen zit enigszins tussen deze uitersten in.

Vergeleken met de afgelopen jaren is bij de vervulling van de vacatures het percentage onbevoegden en onderbevoegden in het voortgezet onderwijs flink gestegen: van 12% in 1997 tot 22% bij het begin van het schooljaar 1999–2000. De stijging geldt zowel de eerstegraads- als de tweede-graadssector, waarbij moet worden aangetekend dat de stijging voor tweedegraadsvacatures groter was.

Economie en exacte vakken zijn de vakken waar een groot deel van de aangestelden onbevoegd of onderbevoegd is (respectievelijk 30,1% en 29,8%). Ook bij techniek en de technische vakken in het (i) vbo werden aan het begin van het schooljaar naar verhouding veel leraren aangesteld zonder de juiste bevoegdheid (44,9%).

Bij kortdurende vervanging komt het in het voortgezet onderwijs in vergelijking met het speciaal voortgezet onderwijs vaker tot lesuitval en wordt er meer gebruik gemaakt van de zelfredzaamheid van leerlingen of van de invaluren die leraren krachtens het taakbeleid moeten vervullen. In het speciaal voortgezet onderwijs kiest men er veel vaker voor om personeelsleden met een andere taak (coördinatoren, directieleden, begeleiders) de vervangingsuren te laten opvangen. Ook het samenvoegen van klassen of het spreiden van leerlingen over meer klassen is in het speciaal voortgezet onderwijs een veel gebruikte oplossing.

Overigens blijkt uit het onderzoek dat scholen vooral werven voor vervangingsvacatures van meer dan zes weken. Voor kortdurende vervanging zoeken ze voornamelijk een interne oplossing. De belangrijkste reden voor het ontstaan van langdurige vervangingsvacatures is ziekte (in het voortgezet onderwijs 75% en in het speciaal voortgezet onderwijs 91%).

Op het moment dat vervanging moest starten (na vijf verplichte wachtdagen) was in het voortgezet onderwijs ongeveer 40% en in het speciaal voortgezet onderwijs bijna 50% van de vacante uren vervuld. Na verloop van tijd nam dat percentage toe. Op het moment dat de enquête werd ingevuld, waren in de genoemde sectoren respectievelijk ongeveer 75% en 60% van de uren vervuld, vooral door leraren tijdelijke uitbreiding van uren te geven en door te schuiven met uren.

Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (bve)

De arbeidsmarkt voor onderwijsgegenden in de bve-sector raakt meer en meer verweven met de arbeidsmarkt voor ondersteunend en beheerspersoneel (obp). Inzet van bepaalde obp-functies kan daarmee de vraag naar docenten beperken.

De vacatureruimte bedroeg aan het begin van het schooljaar 1999–2000 ongeveer 4,5% van de totale formatie voor onderwijsgevend personeel, tegenover ongeveer 1% halverwege het cursusjaar. Vooral de sector techniek stelt mensen uit de beroepspraktijk aan (40% van de reguliere vacature uren).

Opvallend is dat maar liefst 21,5% van de totale reguliere vacatureruimte vervuld is via uitzendbureaus. Het gaat hierbij met name om de sector dienstverlening- en gezondheidszorgonderwijs die 44,3% van de reguliere fte via een uitzendbureau heeft vervuld. De belangrijkste reden om via uitzendbureaus vacatures te vervullen, is dat units zo min mogelijk wachtgeldverplichtingen willen aangaan. Overigens meldt een substantieel deel van de instellingen dat zij juist niet met uitzendorganisaties werken, vanwege de zeer hoge kosten en het feit dat uitzendbureaus lang niet altijd het juiste aanbod kunnen leveren.

De sectoren techniek en economie hebben duidelijk meer problemen met de vervulling van hun vacatures dan de andere sectoren (ongeveer 25% van de reguliere vacatures was in deze sectoren niet vervuld).

Van de reguliere vacature-uren blijkt 9,1% vervuld te zijn door onbevoegd personeel. Uitsplitsing naar sector laat zien dat met name techniek voor een relatief groot deel van de reguliere vacatures (26,8%) onbevoegden aantrekt. Dit blijken vooral mensen uit de beroepspraktijk te zijn. Bij het vervullen van vervangingsvacatures zijn twee hoofdbronnen aanwijsbaar: uitbreiding van uren van personeel binnen de eigen unit (29,5%) en het aannemen van personeel via uitzendorganisaties (37%). Opvallend is dat het westen bij het gebruik van uitzendbureaus (8%) ver achterblijft bij de andere regio's. Gemiddeld is ongeveer driekwart van de vacatureruimte voor vervanging door onderwijzend personeel vervuld. Alleen in het westen is de situatie beduidend slechter; daar kon slechts 45,4% van de vervangingsuren vervuld worden.

Het ondersteunend en beheerspersoneel is in de bve-sector een categorie die toeneemt in omvang en belang. In de toekomst zal ook rekening gehouden moeten worden met een verdere groei van het ondersteunend en beheerspersoneel in de bve-sector. Ruim de helft van de units (54,9%) verwacht dat de komende twee jaar het ondersteunend en beheerspersoneel in omvang zal toenemen, waarbij vooral de functies van instructeurs, onderwijsassistenten, praktijkbegeleiders en systeem-beheerders genoemd worden. Het blijkt moeilijker de vacatures voor ondersteunend en beheerspersoneel te vervullen dan de reguliere of vervangingsvacatures voor onderwijsgevend personeel. Slechts 69,6% van de vacatures voor ondersteunend en beheerspersoneel bleek vervuld te kunnen worden. Vooral de sectoren educatie (35,1%) en dienst-verlening- en gezondheidszorgonderwijs (35,8%) kampen hier met de meeste problemen. Daarnaast kost het de regio west (34,5%) veel meer moeite om vacatures te vervullen voor ondersteunend en beheerspersoneel dan de rest van Nederland.

Onderwijsondersteunend personeel dat taken van docenten zou kunnen overnemen is bij de huidige arbeidsmarkt niet makkelijk te vinden. Met name wanneer in de toekomst nog meer van deze functiecategorieën verwacht zou gaan worden en de vraag naar ondersteunend en beheerspersoneel verder toeneemt, lijkt de kans groot dat de tekortenproblematiek zich verplaatst van het onderwijzend personeel naar het ondersteunend en beheerspersoneel.

2.2 Nieuw arbeidsmarktonderzoek

Inzicht in de situatie op de onderwijsarbeidsmarkt is essentieel voor een gerichte aanpak van de problematiek rond de dreigende tekorten. Dit inzicht wordt op dit moment verkregen uit een groot aantal onderzoeken zoals bijvoorbeeld het meerjarige onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) naar opleiding en beroep en de arbeidsmarktbarometers dat – in sommige gevallen al enkele jaren – wordt uitgevoerd. Deze onderzoeken richten zich op de verschillende aspecten die bij de werking van de arbeidsmarkt een rol spelen: de verwachte ontwikkeling van vraag en aanbod van onderwijspersoneel, de invulling van vacatures aan het begin van en gedurende het schooljaar, het imago van het beroep leraar, de effectiviteit van personeelsbeleid et cetera. Daarnaast bestaan er diverse rapportages die in het algemeen de aansluiting tussen onderwijs en arbeid monitoren (publicaties van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt en het Sociaal en Cultureel Planbureau), en de vacaturemetingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Maatwerk voor Morgen deed voorstellen om aan het dreigende probleem van de tekorten het hoofd te bieden. *Maatwerk 2* geeft met aanvullende, ingrijpende voorstellen een vervolg aan *Maatwerk voor morgen*. Met de

voorgestelde maatregelen worden nieuwe doelgroepen aanbeoordeld en wordt de werking van de arbeidsmarkt verbeterd. Daarbij gaat het er niet alleen om de aansluiting in kwantitatief opzicht te verbeteren; de maatregelen moeten ook een betere aansluiting bewerkstelligen in kwalitatieve aspecten als vak, regio en beschikbaarheid. De gebrekkige aansluiting in dit opzicht komt pregnant tot uiting bij vervanging bij ziekte, en in het achterblijven van geschikte vacatures bij het overvloedige aanbod uit de zij-instroom.

In de komende periode zal meer informatie beschikbaar moeten komen om juist de werking van de nieuwe maatregelen te kunnen beoordelen. De huidige onderzoeken verschaffen nog niet het gewenste inzicht in de effecten hiervan. Ook tonen ze niet hoe verbeteringen kunnen worden aangebracht. Dit betekent dat van de lopende onderzoeken moet worden nagegaan op welke manier zij meer informatie kunnen opleveren, die beter aansluit bij de nieuwe beleidsinitiatieven.

De onderzoeken die tot nu toe beschikbaar zijn, hebben sterk verschillende aanleidingen en doelstellingen en verschillende historie en reikwijdte. Hierdoor maakt de presentatie van de verschillende onderzoeksresultaten soms een ongeordende en ongecoördineerde indruk.

Om de basis voor het te voeren arbeidsmarktbeleid te verstevigen wordt er een multidisciplinair onderzoek opgezet. Dit onderzoek richt zich ook op een betere afstemming van de lopende onderzoeken wat inhoud, definities en timing betreft.

Dit multidisciplinair onderzoek gaat uit van de volgende vier hoofdthema's:

- kwantitatieve beschrijving van de onderwijsarbeidsmarkt;
- aantrekkelijkheid van het beroep;
- professionaliteit van de arbeidsorganisatie;
- rol van organisaties op de in-, door- en uitstroom op de onderwijsarbeidsmarkt.

In een review wordt het scala van onderzoeken kritisch tegen het licht gehouden. Hierbij gaat de aandacht uit naar de aspecten overlap, onderzoeksmethode, afstemming, definities en mogelijke «witte vlekken». De resultaten van de review worden in een mini-conferentie besproken met deskundigen op het terrein van de onderwijsarbeidsmarkt om te komen tot verbeterde onderzoeksprogrammering voor de onderwijsarbeidsmarkt.

2.3 Het arbeidsmarktbeleid onderwijs

Dat de onderwijsarbeidsmarkt zich aan het openstellen is, is ook te merken aan de veranderingen in de wijze waarop deze zich organiseert. De onderwijssector ontwikkelt zich tot een «branche», ook in die zin dat de sociale partners steeds meer een eigen rol nemen in het arbeidsmarktbeleid. Zij willen een actieve rol spelen bij het versterken van het algemeen arbeidsmarktbeleid en zij willen hun betrokkenheid duidelijker kenbaar maken. Dat heeft tot gevolg dat er nieuwe afspraken gemaakt worden over de aansturing van het arbeidsmarktbeleid.

Deze afspraken houden in dat de minister verantwoordelijk is voor de hoofdlijnen van het beleid. Voor de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid stelt de minister jaarlijks middelen ter beschikking aan het Sectorbestuur voor de Onderwijsarbeidsmarkt (SBO). Daarbij wordt de verdeling van de middelen over SBO en subsectoren aangegeven, evenals de gewenste inzet van de middelen. De CAO-tafels bepalen, binnen de hoofdlijnen, de inzet van de sectorspecifieke middelen. Het SBO krijgt middelen voor sectoroverstijgende activiteiten. De afspraken worden vastgelegd in een convenant tussen de minister en het sectorbestuur. Door deze constructie

wordt de bestuurssamenstelling van het SBO gewijzigd. Deelname van de minister is niet meer nodig, zodat het bestuur gaat bestaan uit vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties in het onderwijs.

2.4 Mobiliteit

Mobiliteit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de persoonlijke ontwikkeling van mensen. En ook een arbeidsorganisatie kan aan kracht winnen wanneer er sprake is van een evenwichtige doorstroom van personeel. In *Maatwerk voor morgen* werd een nadere analyse aangekondigd van de mobiliteit van onderwijspersoneel. Verwezen is naar het belang van interne en externe mobiliteit voor de persoonlijke groei van werknemers, óók die van de overheid en leraren. De initiatieven die de overheid samen met het veld heeft ontwikkeld zijn daarbij beschreven. Verder werd nader onderzoek aangekondigd naar de rol van de overheid in de infrastructuur voor mobiliteit.

De afgelopen periode zijn meer onderzoeken naar mobiliteit gestart. Twee daarvan hebben recentelijk gegevens opgeleverd. Dat zijn het mobiliteitsonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en een onderzoek dat het bureau Beleidsonderzoek en Advies (BOA) in opdracht van OCenW uitvoert naar het mobiliteitsbeleid in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

In het Jaarboek 2000 van het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt, dat in het najaar uitkomt, worden apart nadere gegevens opgenomen over de mobiliteit in de verschillende onderwijssectoren. Ook in het najaar komen de gegevens beschikbaar van een kwantitatief onderzoek naar de mobiliteit in de onderwijssectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Dit onderzoek wordt in opdracht van OCenW uitgevoerd door het IVA, Tilburg.

Het mobiliteitsonderzoek van BZK

In de *Arbeidsmarktrapportage overheid 2000* zijn de gegevens van het mobiliteitsonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgenomen. Voor de sector onderwijs is sprake van een grote mobiliteit voorzover het de in- en uitstroom betreft. Deze mobiliteit wordt veroorzaakt door de groei van de werkgelegenheid. De instroom komt maar voor een klein deel uit de marktsector, en wordt voor het merendeel verklaard door onderlinge mobiliteit tussen scholen. Dit betekent uiteraard dat er ook een grote uitstroom is tussen scholen. Van uitstroom naar de marktsector en uitstroom naar andere overheidssectoren is in mindere mate sprake. Een vergelijking van de cijfers van de instroom en uitstroom met andere sectoren geeft het volgende beeld:

Tabel 2 Omvang van de mobiliteit in een aantal overheidssectoren, uitgedrukt in percentages van de totale werkgelegenheid.

	Instroom	Uitstroom
Onderwijs (po/vo/bve)	11,6	7,3
Hoger Beroepsonderwijs	7,9	6,6
Universiteiten	13,0	10,7
Rijk	7,7	4,2
Defensie	6,6	8,1
Rechterlijke Macht	3,2	2,6
Gehele overheid	9,5	7,0

Bron: BZK, Arbeidsmarktrapportage Overheid 2000.

Het rapport concludeert dat de groei van de werkgelegenheid de grote mobiliteit in het onderwijs veroorzaakt. Deze groei heeft zich met name in het primair onderwijs gemanifesteerd. Ook in het voortgezet onderwijs is de mobiliteit groter dan gemiddeld, terwijl in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie de mobiliteit kleiner is. In tegenstelling tot andere sectoren is de instroom die voortkomt uit mobiliteit binnen het onderwijs de belangrijkste instroomcategorie. Voor het onderwijs vormen de schoolverlaters en de herintreders ook belangrijke instroomcategorieën. Aan de uitstroombank blijkt de mobiliteit binnen het onderwijs met ruim 60% van de totale uitstroom veruit de belangrijkste categorie te zijn.

Het onderzoek van BOA

Door het bureau Beleidsonderzoek en Advies is gekeken naar mobiliteit als onderdeel van personeelsbeleid in het onderzoek: *Mobiliteitsbeleid in primair onderwijs, voortgezet onderwijs en de bve-sector*. Een eerdere studie door BOA in 1996 over hetzelfde onderwerp maakt het mogelijk om de ontwikkelingen te volgen. Gebleken is dat in vergelijking met de situatie in 1996 het aantal initiatieven op het terrein van mobiliteitsbeleid is toegenomen.

In het primair en voortgezet onderwijs zijn de initiatieven er vooral op gericht de interne mobiliteit te bevorderen. Veel van deze initiatieven betreffen samenwerkingsverbanden tussen scholen en besturen. Deze samenwerkingsverbanden nemen dan diensten af van een mobiliteits- of personeelscentrum. Enkele voorbeelden.

- Een vorm van interne mobiliteit is taakrotatie. Geconstateerd is dat scholen taakrotatie hanteren om de werkervaringen van docenten te vergroten en het gevoel van «vastlopen» in een baan te voorkomen.
- Als gevolg van de situatie op de arbeidsmarkt gaat een aantal scholen in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs de capaciteit die beschikbaar is mobiliteitsbeleid te voeren nu ook benutten bij pogingen om nieuwe leraren te rekruteren.
- In de bve-sector komt mobiliteitsbeleid als afzonderlijke en professionele functie het meest voor. De instellingen in deze sector beschikken vaker over een professioneel mobiliteitscentrum.
- In alle sectoren is sprake van een verschuiving van gedwongen mobiliteit (herplaatsingen en wachtgeldbeleid) naar vrijwillige mobiliteit. Daardoor komt er meer ruimte voor mobiliteitsbeleid om de juiste persoon op de juiste plaats te krijgen.

Het rapport van het BOA bevat een lijst met initiatieven die in de verschillende sectoren zijn genomen.

Conclusie uit de onderzoeken

Uit de onderzoeken blijkt dat binnen het onderwijs sprake is van toenemende mobiliteit tussen scholen. Dat is een positieve ontwikkeling. De externe mobiliteit kan echter wel een extra impuls gebruiken. Aan vergroting van de instroom vanuit andere sectoren wordt hard gewerkt, onder andere door middel van de Wet zij-instroom en door het aanboren van nieuwe doelgroepen. Daarnaast is er aandacht nodig voor de uitstroom uit het onderwijs.

Verkenning externe mobiliteit

Goede mogelijkheden voor externe mobiliteit van leraren, vanuit het onderwijs naar andere maatschappelijke sectoren, is voor de aantrekkelijkheid van het beroep even essentieel als mogelijkheden voor mobiliteit binnen de onderwijssector.

Hoofdstuk 3.2 beschrijft hoe wij samen met andere branches vaklieden vanuit andere branches tot (parttime) leraar in het vmbo en de bve-sector

gaan scholen. Deze vorm van intersectorale mobiliteit is ook mogelijk vanuit het onderwijs naar andere sectoren: leraren kunnen zich omscholen naar een (parttime) baan buiten het onderwijs. Dat geeft leraren nieuwe perspectieven, biedt de scholen bij een combinatie van banen het voordeel dat ervaring van buiten het onderwijs de school in gebracht wordt en voorkomt toename van moeilijk bemiddelbare wachtgelders. Wij laten verkennen hoe externe mobiliteit en uitwisseling samen met sociale partners gestalte kan krijgen.

Bemiddeling

Vanwege de tekorten in het primair onderwijs heeft de overheid aan het Career Center Onderwijs (CCO) de opdracht verstrekt om herintreders te bemiddelen. De opdracht aan het CCO is inmiddels uitgebreid met wao'ers, fpu'ers en uitkeringsgerechtigden met een onderwijsbevoegdheid. Aan het CCO wordt een bonus uitgekeerd als uitkeringsgerechtigden of pas-afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs van buiten de vier grote steden worden geplaatst op een school binnen een van de vier grote steden met meer dan 50% leerlingen met gewicht 1,9.

OCenW heeft het initiatief genomen om te komen tot een voorziening die specifiek voor de sectoren voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie vraag en aanbod bijeen kan brengen van zij-instromers in het beroep. Aan het Sector Bestuur Onderwijs is gevraagd de regie te voeren over het inrichten van een dergelijke structuur. Subsidie wordt verstrekt voor een periode van vier jaar. Daarna kunnen de onderwijsinstellingen naar verwachting de structuur zelf in stand houden.

Samenwerking vo en bve met het bedrijfsleven

Binnen de sectoren voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is een pilot in voorbereiding waarbij scholen en bedrijven samenwerken om kortlopende vacatures (vaak ook vervangingsvacatures) sneller te vervullen. De pilot start in september 2000 met een landelijk opererend ict-bedrijf en zal direct daarna worden uitgebreid met andere bedrijven uit de ict-branche. De school sluit – al dan niet via een bemiddelingsbureau – een contract met een of meer bedrijven. De bedrijven garanderen dat zij alles in het werk stellen om personeelsleden vrij te roosteren als een kortdurende vacature op een school tijdelijk moet worden vervuld. Het personeelslid blijft in dienst van het uitlenend bedrijf. Er wordt een vergoedingsregeling getroffen tussen school en bedrijf. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat dit personeelslid definitief leraar wordt.

Deze vorm van maatschappelijk ondernemen zal naar verwachting snel een bredere opzet kunnen krijgen. Inmiddels hebben namelijk ook andere bedrijfstakken zich gemeld, zoals het metaal-, bouw-, hout- en bankwezen. Het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt (SBO) organiseert namens OCenW de opzet van de pilots en de mogelijke structuur van deze samenwerking tussen scholen en bedrijven.

3. HET OPLEIDEN VAN NIEUWE DOELGROEPEN VOOR HET LERAARSBEROEP

Het is hard nodig om – naast de mensen die de weg naar het leraarsberoep al hebben gevonden – nieuwe groepen mensen te vinden die willen worden opgeleid tot leraar. In paragraaf 3.1 worden voorstellen gedaan voor het groepsgewijs opleiden van vakleerkrachten tot groepsleerkracht in het primair onderwijs. Paragraaf 3.2 beschrijft een pilot in Rotterdam waarin vaklieden nagaan of zij het leraarsberoep aantrekkelijk

vinden. Voorgesteld wordt deze pilot uit te breiden, waardoor vaklieden worden opgeleid tot parttime docent in het vmbo en waardoor zij-instromers aan het werk kunnen in de bve-sector. Ten slotte wordt in paragraaf 3.3 voorgesteld degenen die een adequate opleiding hebben op niveau 3 behulpzaam te zijn bij het bereiken van een doorstroomkwalificatie naar de lerarenopleiding.

3.1 Het opleiden van specifieke doelgroepen in het primair onderwijs

Als de Interimwet zij-instroom door het parlement is aangenomen, wordt een aanpak mogelijk waarbij op een gerichte manier specifieke doelgroepen worden omgeschoold tot groepsleerkrachten in het primair onderwijs. We denken hierbij bijvoorbeeld aan vakleerkrachten. Deze mensen hebben (vaak lange) ervaring in het primair onderwijs. Het valt te verwachten dat zij met een beperkte scholing een bevoegdheid als groepsleerkracht kunnen behalen. Het is efficiënter deze scholing te organiseren voor min of meer homogene groepen. Zo is er in Den Haag bijvoorbeeld al een groep van ca. 25 vakleerkrachten gevormd waarvoor een scholingstraject wordt gestart. In navolging van dit initiatief zullen samen met enkele grote schoolbesturen (om te beginnen in de 4 grote steden) groepen vakleerkrachten bijeengebracht worden, die – na een succesvol assessment – als groep door een lerarenopleiding basisonderwijs in de regio kunnen worden omgeschoold tot groepsleerkracht.

3.2 Vaklieden als leraar in vmbo en bve

In maart 2000 is in het vmbo in Rotterdam een pilotproject van start gegaan, waarin 20 ervaren en gekwalificeerde vaklieden uit de metaal een oriëntatietraject krijgen aangeboden. Doel is dat de kandidaten bekijken of zij het leraarsberoep in het vmbo aantrekkelijk vinden. Tevens is in dit traject een assessment verweven om te bezien of deze kandidaten geschikt zijn voor het leraarsberoep. Bij een positief resultaat is het doel van een vervolgtraject om hen in twee jaar tijd te scholen tot leraar voor het vmbo.

Kenmerkend voor dit project is:

- het is een gezamenlijk initiatief van het ministerie van OCenW, FNV-Bondgenoten, de FME-CWM en de Metaalunie;
- in de pilot komen de belangen bijeen van de verschillende partijen:
 - voor de deelnemende bedrijven: uitbreiding van de competenties van hun werknemers en gemotiveerder medewerkers vanwege de nieuwe loopbaanstap.
Daarnaast ontstaat via deze werknemer een band met een (toeleverende) vmbo-school en met eventuele toekomstige werknemers;
 - voor de werkgevers als collectief: verbetering van de kwaliteit van het praktijkonderwijs door de inbreng van actueel vakmanschap. Bovendien leiden enthousiaste vakmensen op hun beurt gemotiveerde aanstaande collega's op;
 - voor de school: inbreng van actuele praktijkkennis;
 - voor de individuele werknemer: uitbreiding van de eigen competenties, ook toepasbaar in het werk in het bedrijfsleven, erkenning van het vakmanschap, nieuwe stap in de loopbaan;
 - voor de vakbeweging: het is een concretisering van hun streven naar employability voor de werknemers en van EVC (erkenning verworven competenties);
- de opleidings- en ontwikkelingsfondsen in de metaal (O+A en OOM) dragen financieel bij aan de pilot door het oriëntatietraject te betalen en het loonverlet (maximaal twee dagen per week voor elke werknemer, gedurende twee jaar);

- gerichte werving: de vakmensen zijn geworven via de vakbond en de bedrijven;
- wat betreft scholing en begeleiding een op de doelgroep toegesneden aanpak: een oriëntatietraject (waarin het assessment voor zij-instromers in het beroep is verwerkt), een persoonlijk (opleidings)advies en een opleiding-op-maat, tijdens/naast het leren op de werkplek.

In de metalectro-sector (de grootmetaal) is inmiddels door sociale partners besloten op basis van de resultaten van de Rotterdamse pilot een budget te reserveren zodat het project uitgebreid kan worden naar andere regio's.

Nieuwe projecten in het vmbo

In het wetsvoorstel Interimwet zij-instroom primair en voortgezet onderwijs is het aantal vmbo-vakken waarbij de mogelijkheid wordt geboden aan mbo-gediplomeerden toegelaten te worden tot het geschiktheids-onderzoek, beperkt tot zes.

Het komende jaar wordt ervaring opgedaan met de instroom van mbo-gediplomeerden in deze zes beroepsgerichte vakken van het vmbo, zodat bij de Wet op het leraarschap een nadere regeling getroffen kan worden, op basis van de gegevens die worden verzameld.

Het gaat hier om de vakken bouwtechniek, metaaltechniek, elektrotechniek, voertuigtechniek, installatietechniek en consumptieve techniek (dus zes van de 14 afdelingsvakken, genoemd in artikel 26h van het Inrichtingsbesluit W.V.O.). Bij deze vakken is de praktijkcomponent, te geven door ervaren vaklieden, van het grootste belang. Daarom ook is er bij deze vakken grote steun van werkgevers en werknemers in de branche voor het opleiden van leraren vanuit de branche.

Voor projecten bij de bovengenoemde zes vakken van het vmbo stellen wij de komende twee jaar extra middelen beschikbaar. Het doel is om gezamenlijk met de betreffende branches vaklieden op te leiden voor een parttime baan als leraar, waarbij het uitgangspunt is dat de minister van OCenW en fondsen uit de branches gelijkwaardig bijdragen aan de scholing en begeleiding van deze zij-instromers.

Dit initiatief sluit aan bij de aanpak die is neergelegd in het gezamenlijk actieprogramma voor het vmbo, dat de actieve steun heeft van branches, vakorganisaties, bedrijven, onderwijsinstellingen, lokale netwerkorganisaties en gemeenten. In dat actieprogramma, gepubliceerd op 29 mei 2000, is «Intensiveren van de interactie en uitwisseling docenten en bedrijven» één van de vijf centrale punten.

De zij-instromer in de bve-sector

Ook in de bve-sector is voor de beroepsgerichte vakken een grote behoefte aan leraren die uit de praktijk komen. Hier heeft de WEB al in 1996 de mogelijkheid van zij-instromen in het beroep geboden. Daar is ook gebruik van gemaakt. Het aantal zij-instromers is het laatste jaar behoorlijk toegenomen, gezien het aantal kandidaten dat zich gemeld heeft voor de didactische cursus.

Ook in de bve-sector geven we een extra impuls aan de instroom van zij-instromers. Via projecten zullen we het mogelijk maken dat zij-instromers in het beroep tijdens het werk verder tot leraar worden geschoold. Daarbij is het uitgangspunt van de projecten, net als in de pilot in het Rotterdamse vmbo, dat alle deelnemende partners hun belang er in kunnen herkennen. Net als in het vmbo is het uitgangspunt dat OCenW en

de sociale partners in de branches gelijkwaardig bijdragen aan de scholingstrajecten.

3.3 Doorstromen naar het leraarsberoep

In hoofdstuk 1 is gesteld dat de veranderende samenleving leidt tot een wijziging in de rol van de school, in de organisatie van de school, in het onderwijsproces en in de rol van de leraar. Het is niet langer vrijwel uitsluitend de leraar die de begeleiding en ondersteuning van de leerling in het leerproces verzorgt. De leraar zal onvermijdelijk steeds meer op zijn specifieke professionaliteit worden aangesproken. Die ontwikkeling, het aanspreken van de leraar op die punten waar hij echt «het verschil maakt», kan bovendien leiden tot verhoging van de aantrekkelijkheid en status van het leraarschap.

Andere functionarissen gaan in toenemende mate een rol spelen in het onderwijsproces. Voor een belangrijk deel zullen dat personen zijn die op mbo-niveau zijn opgeleid. Daarbij zijn onderwijsassistenten nadrukkelijk in beeld. Ook zal worden nagegaan welke andere verwante opleidingen kunnen toeleiden naar functies in het onderwijs. Het secundair beroepsonderwijs leidt op voor de kwalificatie onderwijsassistent zowel op niveau 3 (een brede opleiding Sociaal Pedagogisch Werk) als op niveau 4 (een opleiding toegespitst op de functie van onderwijsassistent). In toenemende mate zal het onderwijs aldus opgeleiden willen inschakelen. Daarbij is het zowel voor de school als voor de betrokken onderwijsassistenten aantrekkelijk dat er perspectief is op doorgroei op termijn naar het leraarschap.

Voor de op kwalificatieniveau 4 opgeleiden is dat perspectief reëel. Zij kunnen doorstromen naar het hbo. Voor degenen die op kwalificatieniveau 3 zijn opgeleid is dat niet zonder meer het geval.

Voor deze groep zullen we het initiatief nemen tot de ontwikkeling van trajecten die tot doel hebben diegenen die daarvoor geschikt worden geacht, snel en efficiënt in het secundair beroepsonderwijs zelf tot een doorstroomkwalificatie te brengen. Degenen die op niveau 3 zijn opgeleid en tenminste 21 jaar zijn, kunnen deelnemen aan het in de WHW bedoelde vooropleidingsonderzoek. Zo kan worden vastgesteld of zij inmiddels op grond van opleiding en ervaring tot de lerarenopleiding kunnen worden toegelaten. Ook deze groep zal in het kader van de nieuw te ontwikkelen trajecten worden geholpen te voldoen aan de bij dat onderzoek te stellen eisen.

Dit sluit aan bij de bij gelegenheid van het Nota-overleg op 31 mei 1999 aangenomen motie Van der Hoeven c.s. op stuk nummer 23 328, nummer 51.

Verder wijzen we op de CAO-afspraken dat voor de «opscholing» van zittende onderwijsassistenten tot leraar, belemmeringen in de sfeer van loonverlet kunnen worden bestreden vanuit het opleidings- en ontwikkelingsfonds.

4. VERVANGINGSPROBLEMATIEK EN PREVENTIE ZIEKTEVERZUIM EN ARBEIDSONGESCHIKTHEID

In dit hoofdstuk is de vervangingsproblematiek in het primair onderwijs aan de orde. In paragraaf 4.1 wordt de ernst van het probleem geschetst. In paragraaf 4.2 worden voorstellen gedaan voor alternatieve vormen van vervanging en in paragraaf 4.3 voor een andere organisatie van de vervanging in de school. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op het voorkomen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid.

4.1 Vervangingsprobleem primair onderwijs

De krapte op de onderwijsarbeidsmarkt voor het primair onderwijs wordt het eerst zichtbaar in de moeite die het kost om vervangers te vinden. Soms sturen scholen klassen naar huis, omdat zij geen oplossing voor de vervanging kunnen vinden. De Inspectie concludeert in het *Onderwijsverslag over het jaar 1999* over de gevolgen van het vervangingsprobleem voor de kwaliteit van het onderwijs: «Het tekort aan leraren bedreigt voortdurend de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs, vooral op scholen met veel achterstandsleerlingen. Directies en voor specifieke taken vrijgestelde leraren moeten dit tekort opvangen. Daardoor valt de zorg voor leerlingen met extra onderwijsbehoeften weg en schoolorganisatorische en coördinerende taken blijven liggen. Bovendien komen noodmaatregelen van scholen (verdelen van leerlingen, naar huis sturen van leerlingen) de effectieve benutting van de onderwijstijd natuurlijk niet ten goede.» (p. 6)

De directeur, remedial teacher of intern begeleider komt zo niet toe aan de reguliere taken. Ook het samenvoegen van groepen is geen ideale oplossing, het verhoogt de werkdruk van de leraar. Scholen nemen toch dergelijke maatregelen om maar geen kinderen naar huis te hoeven sturen. Maar ook dat laatste, het naar huis sturen van kinderen, gebeurt steeds vaker. Sommige oplossingen zijn voor de korte termijn en op incidentele basis prima, maar voor de langere termijn zeker niet.

Het is wellicht beter te bezien of er andere, minder traditionele manieren te bedenken zijn voor die situaties waar niet altijd een bevoegde vervanger beschikbaar is. Uitgangspunten daarbij moeten zijn:

- dat de kinderen niet naar huis gestuurd behoeven te worden;
- dat het onderwijsproces voortgang kan vinden;
- en dat ook in de klassen waarvan de leraar wél aanwezig is het onderwijsproces ongestoord voortgang kan vinden.

In maart 2000 hebben de scholen in Amsterdam Zuidoost de publiciteit gezocht met een actie waarbij gedurende drie dagen alle klassen waarvoor geen vervanger beschikbaar was, naar huis te sturen. Hoewel ook zij dit niet als een goede oplossing zagen, wilden deze scholen hiermee de ernst van de vervangingsproblematiek zichtbaar maken. In nauw overleg met de scholen in Amsterdam Zuidoost is dan ook een voorstel in ontwikkeling, dat erop is gericht zoveel mogelijk leerlingen binnen de school te houden en het gebrek aan vervangers niet ten koste te laten gaan van de reguliere taken van het wel aanwezige onderwijspersoneel. In de volgende paragraaf gaan we hierop in.

4.2 Noodoplossing: pools van invallers

Op korte termijn wordt in de vier grote steden onderzocht hoe een deel van de scholen de opvang van leerlingen vorm kan geven als er een gebrek is aan bevoegde vervangers. De bedoeling is dat de scholen die deel gaan nemen in overleg met de inspectie als tijdelijke noodvoorziening ander personeel dan bevoegde groepsleraren in de school inschakelen. Hiervoor vormen de scholen een pool van invallers van mensen die in de nabijheid van de school verkeren. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan mensen van de buitenschoolse opvang in de buurt. Voordat invallers in de pool komen, volgen ze een basiscursus. De school zorgt ervoor dat er een onderwijskundig verantwoord noodprogramma is, dat na instructie door een bevoegde leerkracht en onder zijn/haar eindverantwoordelijkheid, onder begeleiding van een «invaller» kan worden afgewerkt. Bij zo'n noodprogramma kan worden gedacht aan het voor elke groep beschikbaar hebben van een dag-/weekplanning voor de vakken taal, rekenen en wereldoriëntatie en een noodprogramma met algemeen lesmateriaal

(rekenen, taalpuzzels, denkwerk etc.) waarmee de leerlingen met ondersteuning en onder toezicht van de invalkracht een of meer dagdelen aan het werk gaan. Voor de hogere groepen kan ICT een belangrijke rol spelen. Het noodprogramma is erop gericht het onderwijsprogramma zoveel mogelijk doorgang te laten vinden. Daarnaast kunnen de kinderen in incidentele gevallen bijvoorbeeld onder begeleiding naar een sporthal of via de educatieve dienst wellicht een museum bezoeken.

Deze noodoplossing reikt de scholen een extra instrument aan om de voortgang van het onderwijs te garanderen. Het zorgt voor meer rust in de school, voor het behoud van de zittende leraren en zo uiteindelijk voor de kwaliteit van het onderwijs.

4.3 Structureel andere organisatie van de vervanging

De regiegroep personeelsvoorziening PO werkt op dit moment aan een voorstel voor pilots om de vervanging anders te organiseren. De kern van dit voorstel is dat in de schoolorganisatie structureel rekening gehouden wordt met de vervangingsvraag en dat de vervanging door de meer ervaren leraar wordt gedaan.

Vervangers zijn meestal net afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs of herintreders. Vervangen betekent in veel gevallen een opstapje naar een reguliere baan. Daartegenover staat dat vervangen in veel opzichten meer vaardigheden en flexibiliteit vereist dan het lesgeven aan een vaste groep. Mede om ervoor te zorgen dat de groep «nieuwe» leraren (afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs en herintreders) niet vroegtijdig afhaakt en om hen een steviger positie te geven, zou het vervangingswerk ook door meer ervaren leraren gedaan moeten kunnen worden. Wellicht vergroot dat ook het aanbod omdat het onderwijs als werkveld aantrekkelijker wordt voor mensen met een bevoegdheid die nu nog buiten de schoolpoorten blijven. Bovendien zorgt structurele incorporatie van de vervanging in het personeelsbeleid voor meer rust in de school. Daardoor zou het ziekteverzuim kunnen dalen en daarmee de vervangingsvraag.

Dit voorstel is gebaseerd op enkele aannames. Pilots bieden de gelegenheid te onderzoeken of het voorstel in de praktijk werkt en op grote schaal ingevoerd kan worden. Nadere uitwerking vindt op dit moment plaats.

4.4 Preventie ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid

Op 9 december 1999 heeft de Tweede Kamer in een Algemeen Overleg gesproken over ziekteverzuim in het onderwijs. Naar aanleiding van de vragen van de leden Barth, Passtoors, Van der Hoeven en Lambrechts is op enkele punten nader onderzoek verricht.

Ten eerste is de invloed van deeltijdwerk op het ziekteverzuim op grote scholen gezien. Een extra analyse van B&A-groep gaf als resultaat:

- op kleine basisscholen wijkt het ziekteverzuim van deeltijders met een kleine betrekkingssomvang (< 0,5 fte) nauwelijks af van het voor voltijders gemeten percentage (circa 7%). Voor deeltijders met een grotere betrekkingssomvang ligt het percentage even boven 9%. Op grote scholen is er nauwelijks relatie tussen betrekkingssomvang en ziekteverzuim (in alle gevallen boven 8%);
- ook op kleine (v)so-scholen geldt dat «grote» deeltijders het meest verzuimen (ruim 9%) gevolgd door «kleine» deeltijders (8,6 %) en voltijders (7,4%). Die verschillen worden kleiner naarmate de school groter is;
- op kleine VO-scholen verzuimen voltijders het minst (5,8%), gevolgd door «grote» deeltijders (7,8%) en «kleine» deeltijders (8,5%). Bij

middengrote scholen is het verzuim 8,6% bij «kleine» én «grote» deeltijders en 6,2% bij voltijders. Op grote VO-scholen zijn de verzuimpercentages voor «kleine» (10%) en «grote» deeltijders (9%) veel hoger dan voor voltijders (6%).

In de tweede plaats is in het basisonderwijs het verband nagegaan tussen de mate van interne vervanging en de hoogte van het ziekteverzuim. Oorzakelijk verbanden zijn in het verzuimonderzoek niet aangetoond. Extra statistische analyses duiden wel op een verband maar maken niet duidelijk wat nu oorzaak en gevolg is. Met andere woorden, het is niet bekend of interne vervanging leidt tot ziekteverzuim of ziekteverzuim juist tot interne vervanging.

Tenslotte is gevraagd te bezien hoe het komt dat scholen van bepaalde denominatie een lager verzuim kennen. In het kalenderjaar 1998 zijn voor onderwijzend personeel in basisen voortgezet onderwijs de volgende percentages gemeten (B&A groep, 1999)

	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs
Openbaar	8.6	7.3
RK	7.2	6.7
PC	6.9	6.4
Overig bijzonder	9.8	8.0

Een secundaire analyse naar aanleiding van deze percentages zou nader licht kunnen werpen op de verschillen in percentages per denominatie. Het resultaat daarvan wordt binnenkort verwacht.

Kwartaalrapportages verzuim

Tot slot is in het Algemeen Overleg van 9 december 2000 toegezegd na te gaan of het mogelijk is sneller dan tot nu toe gebruikelijk over de ontwikkelingen in het verzuim van onderwijspersoneel te rapporteren. Recent zijn door een extern bureau de mogelijkheden onderzocht om op een andere wijze te komen tot een tussentijdse rapportage van verzuimcijfers van onderwijspersoneel in de sectoren PO en VO. Uit dit onderzoek is gebleken dat het mogelijk is om per kwartaal een indicatie te geven van de ontwikkelingen van het verzuim. Wij zullen zo spoedig mogelijk een indicatie van de ontwikkelingen van het verzuim voor het eerste kwartaal van 2000 presenteren.

Deelconvenanten

In het Algemeen Overleg van 9 december 1999 is tevens toegezegd een plan van aanpak te ontwikkelen, dat zich richt op het terugdringen van het ziekteverzuim in de onderwijssector. In samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Vervangingsfonds/BGZ, de sociale partners, de Sectorraad Onderwijs en Wetenschappen en het Lisv zijn twee deelconvenanten vervaardigd: het deelconvenant Verzuimbegeleiding en Reïntegratie PO/VO en het deelconvenant Pilot Poortwachter voor de gehele onderwijssector. Partijen stellen onder andere zich ten doel het ziekteverzuimpercentage in het primair en voortgezet onderwijs in drie jaar terug te brengen met 1%-punt ten opzichte van het niveau van 1999. Deze deelconvenanten zullen deel uit maken van het sectorbrede arboconvenant dat naar verwachting in het najaar ondertekend zal worden. Beide deelconvenanten zijn op maandag 22 mei 2000 door de minister van OCenW, de staatssecretaris van SZW en vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties in de sector onderwijs ondertekend. De convenanten zijn bij brief AB/PSW/2000/24 140 d.d. 16 juni 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Tot slot heeft het ministerie van SZW onlangs de ministeriële regeling «Wijziging scholingsregels WW» vastgesteld en aan de Tweede Kamer gezonden (kenmerk SV/AVF/00/24295). Dit in het kader van de behandeling van de Wet experimenten WW. De regeling maakt een verruiming van de scholingsmogelijkheden voor WW-gerechtigden mogelijk. In samenwerking met het ministerie van SZW is bewerkstelligd dat een bepaalde categorie WW-gerechtigden gedurende maximaal twee jaar opgeleid kan worden tot leraar in basis- of voortgezet onderwijs met behoud van WW-uitkering. De regeling treedt op 1 augustus 2000 in werking. OCenW is in samenwerking met het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) een project gestart voor de praktische uitwerking van de regeling. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de Tweede Kamer tevens laten weten dat hij scholingstrajecten met bovengenoemde kenmerken mogelijk wil maken in het kader van scholingsmogelijkheden ingevolge de Bijstandswet.

5. DE LERARENOPLEIDING EN HET OPLEIDEN IN DE SCHOOL

Met *Maatwerk voor morgen* is een ontwikkeling op gang gebracht waarbij de lerarenopleidingen en de scholen samen de opleiding van leraren vormgeven. Dit is de basis voor een verdergaande samenwerking. Daarnaast zien we het «opleiden in de school» als belangrijk en noodzakelijk. Een grotere betrokkenheid van de beroepsgroep leraren bij het opleiden van hun collega's is daarbij essentieel. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol en verantwoordelijkheid van de partijen bij dit proces.

5.1 Het opleiden in de school

Het afgelopen jaar is de Interimwet zij-instroom voor het primair en het voortgezet onderwijs voorbereid. De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel op 30 mei 2000 aanvaard. Het gaat niet om een tijdelijke voorziening. De route van zij-instromen in het leraarsberoep zal in de toekomst een structureel karakter krijgen. Dat betekent dat steeds meer mensen ook in de school opgeleid gaan worden. De ervaring die de school als arbeidsorganisatie hiermee opdoet, kan de kwaliteit van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen positief beïnvloeden. De school kan zich ontwikkelen tot een actieve partner van de lerarenopleiding.

Scholen zullen niet meer alleen kant-en-klare leraren aangeleverd krijgen. In hun personeelsbeleid moeten ze er rekening mee houden dat ze in hun eigen organisatie mensen gaan opleiden. Dit helpt scholen bovendien meer greep te krijgen op de kwalitatieve samenstelling van hun personeelsbestand.

Er liggen mogelijkheden bij verschillende doelgroepen: studenten van de lerarenopleidingen die via een duaal traject werken en leren, onderwijsassistenten die in de school worden opgeleid tot leraar, de zij-instromende leraren. Kortom, personeelsbeleid wordt in belangrijke mate ook opleidingsbeleid.

Zo ontstaat er geleidelijk een leer-werkcultuur binnen de scholen. Daarin kan de opleiding van nieuwe en zittende leraren in gezamenlijke verantwoordelijkheid met de lerarenopleidingen plaatsvinden. Het «opleiden in de school» biedt een unieke mogelijkheid de initiële lerarenopleiding, de professionele ontwikkeling van de leraren, de schoolontwikkeling en het personeelsbeleid met elkaar te verbinden.

Het opleiden in de school kan voor scholen, lerarenopleidingen en studenten die daarvoor kiezen, een belangrijke meerwaarde krijgen.

Het opleiden van leraren in de school stelt andere eisen aan de schoolorganisatie.

Tot nu toe was de rol van de school in het opleiden van leraren die van de werkplek waar ervaring werd opgedaan. Studenten liepen allerlei soorten stages en werden daarbij begeleid door docenten van de school. De rollen van opleiding en school zijn hiermee gedefinieerd. De opleiding leidt op, de school biedt gelegenheid tot oefening.

De rolverdeling tussen opleiding en scholen zal veranderen. Scholen zijn niet slechts stageplaatsen waar begeleiding plaatsvindt. Scholen kunnen in veel grotere mate vormgever worden van het curriculum en mede-organisator van de uitvoering daarvan. Een meer gelijkwaardige rolverdeling kan bijdragen aan de kwaliteit van de opleiding. Medeverantwortelijkheid van scholen voor de opleiding leidt enerzijds tot kwalitatief hoge leer-werkplekken in de school en anderzijds tot activiteiten binnen de opleidingen die meer dan voorheen gericht zijn op de alledaagse schoolpraktijk.

De scholen worden partner in het driepartijencontract tussen de kandidaat, de lerarenopleiding en de school. In de school moet deskundigheid aanwezig zijn om scholings- en begeleidingstrajecten mede te beoordelen en binnen de school te organiseren. Daarvoor moet er in de school een begeleidingsstructuur zijn die de opleiding en begeleiding inbedt in de organisatie. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door gekwalificeerde opleidingsdocenten. Ook lerarenopleiders kunnen daarin een rol vervullen. De taak van opleidingsdocent in de school wordt dan een andere dan die van de huidige coach- studentbegeleider in de school. De stagebegeleider begeleidt vaak in de klas. Een opleidingsdocent zou op afstand gaan begeleiden en in feite in nauwe samenwerking met de docenten van de lerarenopleiding het curriculum vormgeven. In een praktijkgericht project wordt bezien aan welke eisen opleidingsdocenten moeten voldoen, zodat zij gerichter geschoold kunnen worden.

De universitaire lerarenopleidingen (ulo) hebben in het kader van het ULO-convenant middelen voor drie jaar gekregen om de begeleiding van de studenten in de scholen structureel te verbeteren. Het resultaat daarvan is dat verschillende universitaire lerarenopleidingen gaan werken met een vaste groep van «opleidingsscholen» om voor studenten de begeleiding in opleidings- en leer-werktrajecten tussen school en lerarenopleiding af te stemmen. In enkele van deze «opleidingsscholen» wordt komend jaar al ervaring opgedaan met een opleidingsdocent.

Voor de scholen die mee gaan opleiden met de lerarenopleidingen in het hbo en die ervoor kiezen om de opleidingsfunctie binnen hun school te versterken, zullen we een eerste tranche opleidingsdocenten in de school opleiden. Het opleiden van deze eerste tranche zal gaan werken als een «vliegwheel» bij de implementatie van de «opleidingsschool». De werkdruk in de scholen die hieraan meedoen mag natuurlijk niet verder oplopen. De opleidingsdocent moet tijd kunnen vrijmaken voor zijn opleidingstaak. Scholen die deze keuze maken zullen hier dus faciliteiten voor moeten krijgen. In de financiële paragraaf komen wij hierop terug.

Het vereist een duidelijke keuze en de bereidheid tot ontwikkeling voor een school om «opleidingsschool» te worden. Wij zullen overleggen met het veld om scholen die hiervoor kiezen te ondersteunen. Maar de ervaring van de lerarenopleidingen is dat veel scholen, met name in het voortgezet onderwijs en de sector beroeps- en volwasseneneducatie, bereid zijn werk te maken van het mede-opleiden. Zij zeggen boven-

dien prijs te stellen op een zichtbare erkenning dat zij voldoen aan de eisen die men aan een «opleidingsschool» stelt. Ze verwachten dat een erkenning stimulerend zal zijn voor de leer-werkcultuur binnen de school zelf en een positief effect heeft bij het werven van nieuwe leraren.

Daarom komt er voor opleidingsscholen een speciaal kwaliteitskeurmerk. Lerarenopleiders en leraren zijn hier samen verantwoordelijk voor (zie ook 5.2.). Het afgelopen jaar hebben wij hierop ingespeeld door de partijen in de juiste positie ten opzichte van elkaar te brengen.

Allereerst kunnen sociale partners eigen beleid voeren als het gaat om arbeidsmarktknelpunten. Daarvoor is in de nieuwe CAO een opleidings- en ontwikkelingsfonds in het leven geroepen. Dit fonds is bestemd voor mensen die in de school worden opgeleid tot leraar: zij-instromers, leraren-in-opleiding met een leer-arbeidsovereenkomst en onderwijs-assistenten die doorstromen naar het beroep van leraar. Het fonds strekt zich uit over drie sectoren: primair en voortgezet onderwijs, en beroeps- en volwasseneneducatie. Sociale partners vormen het bestuur. Overeenkomstig het CAO-akkoord zullen wij zowel in 2000 als in 2001 een incidentele bijdrage van 20 miljoen gulden verstrekken aan het opleidings- en ontwikkelingsfonds.

Daarnaast regelt de Interimwet zij-instroom een aantal randvoorwaarden. Deze wet is nog in behandeling bij de Eerste Kamer.

Voor het primair en voortgezet onderwijs geldt het volgende:

- de scholen hebben als werkgever de positie van de vragende partij gekregen als het gaat om assessment en scholing;
- de lerarenopleidingen beoordelen de kwaliteit van de (kandidaat-)zij-instromer door een assessment af te nemen en aan het eind van het scholingstraject een getuigschrift af te geven;
- de posities van de kandidaat-zij-instromer, de school en de lerarenopleiding worden in evenwicht gebracht door een scholings- en begeleidingsovereenkomst tussen drie partijen. Voor de leraar-in-opleiding geldt al een leerarbeidsovereenkomst.

Voor zij-instromers in de sector beroeps- en volwasseneneducatie verzorgen op dit moment de Hogeschool van Amsterdam en Fontys Hogescholen te Tilburg een didactische cursus. De hogescholen verzorgen de didactische cursus op meer locaties, verspreid over het land. De capaciteit is dit jaar uitgebreid tot 428. De cursus heeft een inservicekarakter, zodat theorie en praktijk aan elkaar gekoppeld zijn.

In het kader van de omslag naar een vraaggestuurde oriëntatie van de lerarenopleidingen zal de financieringssystematiek van deze cursus worden aangepast. In overleg met de huidige aanbieders bezien we op welke termijn dit gerealiseerd kan worden.

5.2 De beroepsgroep

Als de scholen in de toekomst opleidingsscholen worden, heeft dat gevolgen voor de wijze waarop het kwaliteitsstelsel van het leraarsberoep is ingericht. Dit zal onderwerp zijn van de Wet op het leraarschap. We hebben toegezegd nog in 2000 een wetsvoorstel voor de Wet op het leraarschap aan de Tweede Kamer toe te zenden. Wat betreft de kwalificatiestructuur hebben we in de nota *Maatwerk voor morgen* al uitgangspunten voor de Wet op het leraarschap geschetst. Het debat dat sinds *Maatwerk voor morgen* wordt gevoerd over de positionering van de lerarenopleidingen, de beroepsgroep, de kwalificatiestructuur en het register is nog volop gaande en niet afgerond. Het debat over deze

gesprekspunten zal ondermeer de uiteindelijke vormgeving van de Wet op het leraarschap (mede) bepalen.

Hieronder gaan we nader in op de mogelijkheden die de school als «opleidingsschool» heeft voor de betrokkenheid van de beroepsgroep.

De «opleidingsschool» betreft zittende leraren nauw bij de opleiding en professionalisering van de nieuwe collega's. Hier liggen mogelijkheden voor de beroepsgroep om vanuit de beroepspraktijk meer inhoudelijke inbreng te realiseren in de opleiding van leraren. Daarvoor is een organisatorische inbedding noodzakelijk, bijvoorbeeld via regionale platforms van lerarenopleidingen en leraren (begeleiders van leraren-in-opleiding, leraren-assessoren, opleidingsdocenten).

Daartoe hebben we samen met het Samenwerkingsorgaan Beroepskwaliteit Leraren (SBL) enkele initiatieven genomen die tot een verdere beroepsgroepvorming kunnen leiden:

- aan de lerarenopleidingen is door de Interimwet zij-instroom de eis gesteld dat leraren uit de scholen mede-assessor zijn;
- bij de certificering van de eerste lichte trainers voor assessoren wordt de beroepsgroep nauw betrokken;
- de VELON (Vereniging voor Lerarenopleiders in Nederland) heeft een beroepsstandaard ontwikkeld voor lerarenopleiders. Onder «leraren-opleider» verstaat de VELON ook de opleidingsdocent in de school. In een samenwerkingsproject tussen de beroepsgroepen SBL en VELON enerzijds en de lerarenopleidingen van de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden en de Universitaire lerarenopleiding van de Universiteit Groningen anderzijds, wordt een regionaal platform in het leven geroepen waarin ook leraren participeren. Het doel daarvan is met behulp van de VELON-beroepsstandaard de competenties van opleidingsdocenten in de school te toetsen en op grond daarvan een gericht trainingsprogramma te ontwikkelen;
- in een samenwerkingsproject van SBL en Universitaire lerarenopleiding van de Universiteit Leiden wordt een regionaal platform in het leven geroepen van leraren en lerarenopleiders om een keurmerk te ontwikkelen voor «de opleidingsschool» in het voortgezet onderwijs.

5.3 De lerarenopleidingen

De lerarenopleidingen gaan in de richting van een meer vraaggerichte opstelling, zoals beschreven in *Maatwerk voor morgen*. De veranderingen van de lerarenopleidingen lopen langs twee lijnen: het creëren van flexibele opleidingstrajecten om aan de diversiteit van de vragers te voldoen, en het dualiseren van de opleidingen om het leren *in* de praktijk en *van* de praktijk beter vorm te geven. Daarnaast is het benutten van informatie- en communicatietechnologie (ict) een belangrijke factor bij de vernieuwing.

Overall komen initiatieven tot samenwerking van de grond. Op basis van advisering door de Onderwijsraad hebben we deze vernieuwingsplannen van de lerarenopleidingen voortgezet onderwijs in het hoger beroepsonderwijs gehonoreerd. In de brief van 7 april jl. heeft de Tweede Kamer hierover bericht ontvangen. Het gaat in deze plannen onder meer om flexibilisering, dualisering, samenwerking met andere lerarenopleidingen en scholen, en inzet van ict. De komende jaren zullen we nauwlettend volgen of de resultaten voldoende bijdragen aan de beoogde omslag naar vraaggerichtheid.

Ook bij de universitaire lerarenopleidingen is met het ulo-convenant in 1998 een veranderingsproces in gang gezet naar duale en flexibele opleidingen. Dat is neergelegd in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs tot moderni-

sering van de ulo. De Tweede Kamer heeft ingestemd met dit wetsvoorstel. In dit kader hebben de universiteiten vernieuwingsplannen ingediend, waarin onder meer de contacten met de scholen voor voortgezet onderwijs een belangrijke rol spelen.

We zijn ons ervan bewust, dat deze omslag voor de opleidingen een opgave is die niet eenvoudig is en veel tijd en inspanningen vergt. Maar uit de in deze sector gehouden visitaties blijkt dat de uitgangspositie voor dit proces qua kwaliteit voldoet en dat de bereidheid tot de omslag breed aanwezig is. Daarbij gaat het erom nieuwe groepen studenten te werven door de opleidingen te flexibiliseren, dat wil zeggen door onderwijs aan te bieden dat aangepast is aan de behoeften, wensen en mogelijkheden van de student. Daarnaast gaat het om de mogelijkheid studenten al vroeg in hun opleiding daadwerkelijk met de school in aanraking te brengen. Via duale trajecten worden studenten geconfronteerd met de praktijk van het voor de klas staan. De eerste ervaringen hiermee zijn zeer positief. Juist vanuit de reflectie op praktijksituaties blijken studenten zeer gemotiveerd hun opleiding aan te grijpen om zich zo goed mogelijk toe te rusten voor hun toekomstig beroep.

Hieronder geven we enkele voorbeelden van concrete acties van lerarenopleidingen en scholen in de regio. Uit deze voorbeelden blijkt hoe voortvarend de instellingen aan de slag gaan, en ook hoe divers de regionale invulling kan zijn.

De eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen

- In het noorden hebben de universitaire lerarenopleiding van de Universiteit Groningen en de tweedegraads lerarenopleiding van de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden een contract gesloten met alle scholen voor voortgezet onderwijs in de regio. Daarbij garanderen partijen wederzijds dat alle studenten die in aanmerking komen voor een betaalde functie als leraar in opleiding (lio) ook daadwerkelijk lio-met-leer-arbeidsovereenkomst kunnen worden. Dat stelt de dualisering van de opleiding veilig en maakt deze onafhankelijk van de regionale onderwijsarbeidsmarkt.
- In Rotterdam hebben de gemeente Rotterdam en de Hogeschool Rotterdam een overeenkomst gesloten die verdere dualisering mogelijk maakt: derdejaars studenten kunnen worden aangesteld als docent-assistent en in het vierde jaar als leraar-in-opleiding.
- In Amsterdam heeft de Educatieve Faculteit Amsterdam (EFA) een experiment gestart met een duaal eerste studiejaar. EFA heeft met het ROC ASA een convenant afgesloten. Daarin is vastgelegd dat het roc met 45 eerstejaars studenten maatschappijleer en economie van de EFA voor één jaar een leer-arbeidsovereenkomst aangaat voor één dag in de week in een functie van onderwijsassistent. Hun bijdrage aan het onderwijs paste binnen het onderwijsconcept van het roc, dat veel met projectonderwijs werkt. Het experiment werd zo gewaardeerd door alle betrokkenen dat het volgend jaar wordt uitgebreid naar andere vakken. Daarnaast zal de EFA de professionalisering van het personeel van het ROC verzorgen.
- In het zuiden heeft Fontys Hogeschool een convenant gesloten met OMO (Ons Middelbaar Onderwijs), waarbij OMO studenten al in het eerste jaar een leer-arbeidsplaats wil aanbieden en zo voor de studenten een leer-werktraject mogelijk wil maken waarbij de student

in de loop van de jaren uit alle OMO-scholen kan kiezen. OMO ziet zichzelf als een belangrijke partner bij de opleiding van studenten tot leraar.

- De Educatieve Faculteit Amsterdam, Fontys hogescholen en het ROC Amsterdam zijn van plan in het studiejaar 2000–2001 gezamenlijk een scholingstraject te starten voor hoog opgeleide nieuwkomers. Deze nieuwkomers zijn in het land van herkomst geschoold op een niveau dat correspondeert met hbo of wo. In een traject van 1 tot 2 jaar worden zij geschoold tot docent voor de sector beroeps- en volwasseneneducatie. Het accent in het scholingstraject ligt met name op de beroepscompetenties, de Nederlandse taal en inzicht in de Nederlandse samenleving.
- In het bve-veld wordt een opleidingsroute ontwikkeld waarbij mbo-afgestudeerden (niveau 4) in aanmerking kunnen komen voor een duale, gefaseerde opleiding met vier uitstroomniveaus, namelijk als onderwijsassistent, instructeur, junior-docent en docent voor de beroeps- en volwasseneneducatie. Zo zijn er twee trajecten in uitvoering: één binnen de Christelijke Federatie van bve-instellingen, en één op initiatief van de Fontys lerarenopleidingen Tilburg – samen met een aantal partners binnen het Educatief Partnerschap.

De universitaire lerarenopleidingen

De universitaire lerarenopleidingen hebben in hun vernieuwingsplannen in het kader van het ulo-convenant opgenomen hoe de contacten met scholen voor voortgezet onderwijs in de regio vorm krijgen. Hiermee zijn ulo's en scholen enthousiast van start gegaan. Door de vormgeving van de nieuwe ulo-trajecten komen er meer typen studenten in de scholen (duale studenten, maatwerk-studenten en studenten van afstudeerrichtingen die gericht zijn op het leraarsberoep). Via de ulo's is subsidie gegeven om de begeleiding van ulo-studenten in de scholen aan te passen aan de scholen, zodat de studenten een stage van goede kwaliteit ontvangen.

De lerarenopleidingen basisonderwijs

Over het Actieplan van de lerarenopleidingen basisonderwijs is overlegd met de HBO-raad. Het plan bevat een aantal aansprekende aanzetten voor verdergaande vernieuwing. Het sluit goed aan op de gewenste vergroting van de vraaggerichtheid, onder meer door activiteiten die zich richten op flexibilisering en dualisering en op verdergaande integratie van het gebruik van ict bij inhoud, organisatie en uitvoering van het onderwijs. Ook de activiteiten ter bevordering van in-, door- en uitstroom van allochtonen zijn belangrijk.

Uit het Actieplan blijkt een grote bereidheid om als lerarenopleidingen gezamenlijk én samen met het basisonderwijs de noodzakelijke vernieuwingen vorm te geven en uit te voeren. Initiatieven om samen met de scholen op te leiden, zijn al in opbouw. Zo worden in de regio Zuid-Limburg studenten in de voltijdse opleiding competentiegericht opgeleid in nauwe samenwerking tussen de Heerlense lerarenopleiding basisonderwijs van Hogeschool Limburg en de netwerk-basisscholen. De Katholieke lerarenopleiding basisonderwijs in Zwolle biedt samen met het basisonderwijs een steeds groter aantal studenten een opleiding met een sterk duaal karakter aan, zowel binnen de voltijd- als de deeltijdopleiding. Bij de verkorte lerarenopleiding basisonderwijs van de NHL [*wat betekent afkorting?-fw*] is leren op de werkplek het uitgangspunt voor een opleiding op basis van competenties en assessments.

Wij zullen de lerarenopleidingen ondersteunen bij een landelijke coördinatie. De afgelopen jaren waren zowel het lio-project als het stageproject succesvol. Er zal een landelijk punt komen, een «helpdesk», die deze ervaringen kan gebruiken voor een verdere dualisering van de lerarenopleidingen basisonderwijs.

Daarnaast is al aan de lerarenopleidingen basisonderwijs een extra financiële impuls toegezegd in 2001 en 2002, van 2 x 10 miljoen gulden. Op deze impuls kan reeds in 2000 een beroep worden gedaan, als daarvoor dit jaar goede plannen worden geformuleerd. Het totaal van die plannen moet betrekking hebben op alle vernieuwingsaspecten en bij de beoordeling zal meewegen hoe de hogescholen de aanvullende vergoeding voor de lerarenopleidingen basisonderwijs (de zogenaamde Pabo-up) aanwenden als basisfinanciering voor innovatie. Het voornemen is om de plannen door een onafhankelijke commissie te laten beoordelen. Daarin is ook het basisonderwijs mede. Op korte termijn zal de regeling worden gepubliceerd waarin de subsidievoorwaarden zijn opgenomen.

Gelet op de lopende beleidstrajecten is het niet opportuun nu al prioriteit te geven aan de activiteiten voor een opleiding voor leraar funderend onderwijs, de educatieve infrastructuur en de brede school. Wat betreft de opleiding voor leraar funderend onderwijs is door ons op 8 december 1999 aan de Kamer toegezegd, dat wij eerst de beleidsreactie op de evaluatie van de Basisvorming met de Kamer bespreken.

De richting van de veranderingen

De veranderingen bij de lerarenopleidingen zijn structureel. De lerarenopleidingen gaan allerhande opleidings- en begeleidingstrajecten aanbieden. Er zal niet meer één weg zijn naar het leraarsberoep, maar een scala aan opleidingsmogelijkheden voor nieuwe leraren, zij-instromers en zittende leraren. De leraar staat centraal in de opleiding: de kwaliteit van het leraarsberoep bepaalt de vormgeving van het aanbod op opleiding en school.

De huidige ontwikkelingen bieden veel kansen aan de lerarenopleidingen om zich te ontwikkelen tot dienstverlenende instellingen voor opleiding en begeleiding, in overleg met de beroepsgroep en de scholen. Het opleidingsaanbod zal een grotere variëteit kennen naar inhoud en vormgeving, de rol van de begeleiding zal veranderen, en studenten zullen meer leren op de werkplek.

In de samenwerking tussen opleidingen en scholenveld steunen de lerarenopleidingen op hun specifieke deskundigheid op het gebied van vakdidactiek kennis van gedrags- en leerproblemen en ict.

De lerarenopleidingen blijven vooralsnog eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de opgeleide leraar. Dat is van belang omdat, naarmate de opleiding meer binnen de schoolmuren zal plaatsvinden, aan de zorg voor een volwaardige, brede opleiding extra aandacht moet worden besteed; de lerarenopleiding beoordeelt die kwaliteit.

Waar regionale samenwerking meer vorm krijgt, wordt de afstemming tussen de lerarenopleidingen landelijk ook een punt van aandacht. We zullen zorgvuldig moeten beoordelen op welke punten die samenhang bevorderd kan worden.

Zo spelen in de afstemming van het onderwijsprogramma van de lerarenopleiding op de wensen vanuit het onderwijsveld de startbekwaamheidseisen een rol. Voor de startbekwaamheidseisen primair onderwijs bereiden we een convenant voor dat erin voorziet dat de lerarenopleidingen basisonderwijs de startbekwaamheidseisen per 1 september 2000

gaan gebruiken als een richtsnoer voor de opleidingsprogramma's. Dit convenant is de overbrugging naar de Wet op het leraarschap, waarin de eisen voor de startkwalificatie van de leraar geregeld worden. We zijn van plan om voor de startbekwaamheidseisen voortgezet onderwijs en beroeps- en volwasseneneducatie tot een soortgelijk convenant te komen.

In de Interimwet zij-instroom zijn geen nadere regels opgenomen die voorschrijven welk assessment afgenomen moet worden. Wel is op ons verzoek door STOAS Research een standaardassessment ontwikkeld als handreiking voor de hogescholen en universiteiten. De ervaringen die de assessoren met dit instrument hebben opgedaan, zijn positief. Het is verheugend dat hogescholen en universiteiten ernaar streven onderling nadere afspraken te maken om het instrument assessment eenduidig in te zetten.

Daarnaast zullen we de introductie van dit instrument en de kwaliteit van de assessments bevorderen door een groep trainers op te leiden die assessoren kunnen trainen. Deze trainers zullen we certificeren. De beroepsgroepen van leraren en lerarenopleiders (SBL en VELON) zullen betrokken worden bij deze certificeringsprocedure. Deze wordt des te belangrijker als het assessment in de toekomst ook door andere organisaties dan de lerarenopleidingen afgenomen kan worden.

5.4 Samenhang in het geheel van lerarenopleidingen

In onze brief van 19 oktober 1999 hebben we de Onderwijsraad gevraagd om een advies dat een impuls kan geven aan meer samenhang in de lerarenopleidingen, waardoor zo goed mogelijk in de kwalitatieve en kwantitatieve behoefte van het scholenveld kan worden voorzien. Dit advies hebben wij 4 mei 2000 ontvangen.

Aard van het advies

Het advies bevat een analyse van de huidige ontwikkelingen in maatschappij en onderwijs, beschrijft relevante typen samenhang, signaleert gebreken en geeft mogelijke oplossingsrichtingen aan.

De Onderwijsraad is positief over de veranderingen die de lerarenopleidingen de laatste tijd in gang hebben gezet. Tegelijkertijd is de raad van mening dat de huidige situatie binnen het stelsel van lerarenopleidingen gebaat is bij meer samenhang. De raad onderscheidt daarbij vier typen samenhang: in het overheidsbeleid, tussen lerarenopleidingen, tussen lerarenopleidingen en scholen, en binnen de educatieve infrastructuur. Op basis van een analyse van de huidige situatie constateert de raad dat lerarenopleidingen op zoek zijn naar nieuwe vormen van samenwerking en samenhang. Dit proces, zegt de raad, moet worden voortgezet, zodat de lerarenopleidingen zullen opteren voor een meer vraaggeoriënteerde opstelling.

De raad maakt het voorbehoud dat met dit advies niet het laatste woord is gezegd over het stelsel van lerarenopleidingen. Afstemming moet niet beperkt blijven tot scholen, opleidingen en leraren. Ook andere betrokkenen in de educatieve infrastructuur hebben hier meerwaarde te bieden, zoals de onderwijsbegeleiding, de toetsontwikkeling en onderzoek van onderwijs. Het advies moet dan ook gezien worden als een voorlopige verkenning en als een opmaat voor het advies dat de Onderwijsraad in het eerste kwartaal van 2001 uitbrengt over de educatieve infrastructuur als geheel.

Reacties op het advies

Een groot aantal organisaties in het onderwijsveld is om een reactie

gevraagd op het advies van de Onderwijsraad: de organisaties in het PO/VO-overleg, de EB-Kamer, de VSNU en de HBO-raad. De reacties zijn overwegend instemmend; men constateert dat er veel afhangt van de invulling van voorstellen en dat het moeilijk is te oordelen voor het advies over de educatieve infrastructuur klaar is.

De Onderwijsbond CNV, de AOb en de NFTO vinden het belangrijk dat zowel de beroepsgroepontwikkeling als de medeverantwoordelijkheid van de werknemersorganisaties bij de toekomstige ontwikkelingen betrokken worden. Zo zijn bijvoorbeeld arbeidsvoorwaardelijke ontwikkelingen niet los te zien van onderwijsinhoudelijke afspraken. Voor het overheidsbeleid is het van belang de juiste balans te vinden tussen aansturing en ruimte bieden voor de lerarenopleidingen om zich tot moderne en slagvaardige instellingen te ontwikkelen. Zij onderschrijven de constatering van de Onderwijsraad dat er een duidelijke regie nodig is in de veranderende context van de lerarenopleidingen. Intensievere samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen is op zichzelf positief, maar gedeelde verantwoordelijkheid van de scholen voor het bestuur van de opleidingen stuit op bezwaren. Ook moet bij toenevende vraagsturing voldoende homogeniteit gewaarborgd blijven. Vraagsturing werkt wellicht beter bij deskundigheidsbevordering voor onderwijspersoneel en zou bij de opleiding van leraren kunnen leiden tot onverantwoorde regionalisering.

De VSNU wenst op bepaalde aspecten nadere concretisering, met name als het gaat om een gelijkwaardige verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en lerarenopleidingen voor inhoud en uitvoering van de lerarenopleiding. Daarnaast merkt de VSNU op dat samenwerking tussen opleidingen al een punt van aandacht is bij de universitaire lerarenopleidingen, zoals ook blijkt uit het opgestelde Raamplan Universitaire Lerarenopleidingen.

Beleidsreactie

Met de Onderwijsraad constateren wij dat er geen fundamentele koerswijziging nodig is, maar dat het voortzetten van het beleid van stimuleren en faciliteren, en het waar mogelijk wegnemen van belemmeringen, van groot belang is.

De samenhang tussen lerarenopleidingen en het scholenveld groeit. Hieraan draagt de grotere zelfstandigheid van scholen en instellingen bij: het veld kan de grotere beleidsruimte op het gebied van personeels- en opleidingsbeleid aangepast aan de eigen situatie invullen. De vraag van de scholen is daarbij bepalend. Ons beleid is erop gericht die vraagsturing op diverse terreinen te versterken.

Met name de Interimwet zij-instroom biedt hier kansen voor afspraken tussen opleidingen onderling en tussen opleidingen en scholen. Ook de vraaggestuurde financieringssystematiek van de nascholing heeft op dit punt al effect getoond.

Dit geldt ook voor de bevordering van de totstandkoming van doorlopende leerwegen in het onderwijs, waarover de Onderwijsraad zich positief toont, ook omdat hiervan een stimulans uitgaat naar meer samenhang in de lerarenopleidingen.

Het huidige stelsel van lerarenopleidingen kenmerkt zich door een gedifferentieerde opbouw. Deze sluit in belangrijke mate aan bij de differentiatie in het onderwijs zelf: basisonderwijs, basisvorming en tweede fase van het voortgezet onderwijs. De aanwezigheid van lerarenopleidingen in zowel het hoger beroepsonderwijs als het wetenschappelijk onderwijs geeft binnen scholen van voortgezet onderwijs de mogelijkheid van een

mix aan docententeams. Een gemengde samenstelling is van belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Leraren uit zowel hbo- als wo-opleidingen geven elk hun meerwaarde aan het lesgeven.

Een samenhangend geheel van lerarenopleidingen bevordert de transparantie en de pluriformiteit, terwijl het overlap en versnippering voorkomt. Het beleid is er op gericht de samenhang in het geheel van lerarenopleidingen verder te stimuleren. Daarbij wordt de optiek van het scholenveld en de scholingsbehoefte van de individuele docent als uitgangspunt genomen: ontwikkelingen die de school beïnvloeden, moeten ook leidraad zijn voor de lerarenopleidingen. Goede afstemming van de lerarenopleidingen op de vraag van de scholen is immers cruciaal voor de kwalitatieve aansluiting tussen opleiding en beroep.

Afstemming van opleidingen op de vraag van de scholen wordt gerealiseerd door de zelfstandigheid voor de hogescholen en universiteiten die de

- lerarenopleidingen verzorgen, door belemmeringen weg te nemen en ruimte te bieden voor eigen (regionale) invulling. Hiervoor zijn onder meer in het HOOP 2000 voorstellen gedaan, die thans worden uitgewerkt in een wetsvoorstel;
- een accent op vraaggeoriënteerde sturing, zoals de vraaggestuurde nascholing . Ook in de vernieuwingsplannen van de universitaire lerarenopleidingen en in de Regeling omslag eerste- en tweedegraads lerarenopleidingen hbo 1999–2004 wordt dit beoogd. Hiermee krijgt de vraag van scholen meer accent;
 - een goede aansluiting tussen voortgezet en hoger onderwijs en samenwerking tussen hogescholen en universiteiten. Samenwerking hbo-wo komt op meer plaatsen in het land tot stand, bijvoorbeeld bij het vereenvoudigen van de doorstroom van tweede- naar eerstegraads lerarenopleidingen. Ook het HOOP 2000 geeft aanzetten voor nauwere samenwerking, waaronder mogelijkheden tot fusie.

De Onderwijsraad wijst erop dat samenwerking tussen instellingen vaak nog beperkt is. De raad adviseert de opleidingen dan ook om van elkaars ervaringen en producten te profiteren. De raad meent dat hier wellicht ook een rol is weggelegd voor het overheidsbeleid. Aan meer hogescholen en universiteiten zijn inmiddels aanzetten voor nauwere samenwerking gegeven.

Ten aanzien van de universitaire lerarenopleidingen heeft de VSNU er bij de consultatie over het advies op gewezen dat zij het belang van samenwerking tussen lerarenopleidingen onderschrijft. Ook wijst zij op het in VSNU-verband ontwikkelde en door de opleidingen gehanteerde Raamplan Universitaire Lerarenopleidingen.

De opvatting van de raad dat samenhang in de lerarenopleidingen niet los gezien kan worden van andere partijen in de educatieve infrastructuur wordt onderschreven. Het in 2001 verwachte advies van de raad over de gehele educatieve infrastructuur, dat naast de lerarenopleidingen ook de begeleiding, de toets- en leerplanontwikkeling en het wetenschappelijk onderzoek zal omvatten, zal dan ook aanleiding kunnen zijn tot een nadere invulling van het beleid ten aanzien van zowel de samenhang in de lerarenopleidingen als de educatieve infrastructuur.

We zijn van plan op het onderwerp bevoegdheden binnenkort nader in te gaan, in de Wet op het leraarschap en in het kader van het advies dat de Onderwijsraad in 2001 uitbrengt over de educatieve infrastructuur.

5.5 De student

Door meer keuzemogelijkheden in de lerarenopleiding te creëren, in vorm en inhoud, wordt de opleiding voor meer studenten aantrekkelijker. Er zijn korte trajecten op maat en duale trajecten. Ook is het mogelijk al tijdens de opleiding met een aanstelling voor de klas te staan en tijdens doctoraalopleidingen een afstudeerrichting te volgen gericht op het leraarsberoep. Door vergroting van de keuzemogelijkheden zal er minder uitval tijdens de opleiding plaatsvinden. Studenten kunnen sneller kennis maken met de praktijk, waardoor hun kansen op een goede baan worden vergroot. Dit zijn immers de elementen die scholieren met interesse voor het onderwijs belangrijk vinden bij de keuze van een vervolgonderwijs. Dat blijkt uit een literatuurverkenning naar (financiële) stimulansen voor het keuzegedrag van leerlingen en studenten van de Stichting voor Economisch Onderzoek (zie ook brief SFB/2000/17364 d.d. 22 mei 2000 aan de Tweede Kamer).

Ook mobiliteit tussen opleidingen zal voor studenten en zittende leraren het beroep aantrekkelijker maken.

6. BEELDVORMING ROND HET LERAARSBEROEP EN DE LERARENCAMPAGNE

Er bestaat een discrepantie tussen enerzijds de gemiddeld vrij positieve beroepsbeleving van leraren en anderzijds het negatieve beeld van het werk bij de buitenwereld, in het bijzonder bij jongeren. De feiten rechtvaardigen een positievere imago. Recent is hierop nog eens de aandacht gevestigd door onderwijsjournalist Robert Sikkes en de wetenschappers Kleijer en Vrieze².

6.1 Het verschil in imago van leraren vo bij jongeren en volwassenen

Opvallend is het grote verschil in imago van de leraar voortgezet onderwijs bij jongeren en volwassenen. De laatsten zijn veel positiever over het beroep. Volwassenen beschouwen veel sterker dan jongeren het leraarschap in het voortgezet onderwijs als een gevarieerde, uitdagende en leuke baan. Wanneer Nederlanders wordt gevraagd op een zevenpuntschaal de aantrekkelijkheid van het leraarschap in het voortgezet onderwijs te beoordelen, geven volwassenen gemiddeld bijna een punt meer dan de jongeren³. De massale respons op de advertenties van OCenW en de Besturenraad voor zij-instromers, passen goed in dit beeld.

Op zich is dit verschil in imago niet vreemd. Ten eerste hebben scholieren vaak nog geïdealiseerde beelden van werken in het bedrijfsleven, de IT-sector of andere sectoren. Alleen van het leraarsberoep hebben zij ook al de negatieve kanten gezien. Dat verschil in fase van confrontatie met de beroepswerkelijkheid, is nadelig voor het imago van leraren. Ten tweede vereist het vaak enige afstand van de middelbare school voordat mensen gaan inzien dat lesgeven aan jongeren niet ondankbaar is, maar juist leuk, en men voldoende zelfvertrouwen nodig heeft om een klas vol «lastige pubers» aan te durven.

Het gemeten verschil in imago is een extra argument voor een aanpak van het lerarentekort waarin niet alle kaarten op uitsluitend jongeren worden gezet, maar ook volwassenen nadrukkelijk worden uitgenodigd de overstap te maken naar het onderwijs. Klaarblijkelijk is er een grote groep van werkenden die graag hun carrière wil verleggen naar het onderwijs, of daartoe relatief makkelijk is te verleiden.

² Robert Sikkes, *Het sprookje van de statusdaling; feiten en mythen over leraren (2000)* Henk Kleijer & Gerrit Vrieze (red.) *Onderwijzen als roeping; het beroep van leraar ter discussie* (2000).

³ Zie: *Leraar, elke dag anders; Tracking eindrapportage, Rijksvoorlichtingsdienst* (2000).

6.2 Massamediale campagne

Op 5 oktober 1999 zijn wij gestart met de campagne «Leraar, elke dag anders», die is bedoeld om de beeldvorming rond het leraarschap positief te beïnvloeden. De campagne omvat onder meer tv-spotjes, advertenties en een website, en is vooral gericht op jongeren. Daarom is de vormgeving op die groep afgestemd, en zijn de spotjes en de advertenties vooral uitgezonden op zenders respectievelijk geplaatst in bladen die populair zijn bij jongeren.

Wijze van evaluatie

Het belangrijkste instrument voor evaluatie van de campagne is de zogenaamde *tracking* van de Rijksvoorlichtingsdienst. Dit is een monitorinstrument waarin wekelijks een representatieve steekproef van Nederlanders wordt ondervraagd over de lopende Postbus-51-campagnes⁴. Daarnaast hebben we het imago-onderzoek naar leraren dat Bureau Meesters & Oudejans in 1998⁵ heeft gehouden laten herhalen voor leraren in het voortgezet onderwijs. In dit onderzoek⁶ worden leerlingen uit de bovenbouw van havo en vwo geënquêteerd.

Waardering campagne

Na een aanvankelijk matige start, is de campagne op enkele punten aangepast. De waardering onder het algemene publiek liep daardoor op tot rapportcijfer 6,8 onder volwassenen en rapportcijfer 7,4 onder jongeren van 13 – 17 jaar. Het laatste cijfer is zonder meer hoog te noemen. Uit een analyse van 20 Postbus 51 campagnes uit 1999 door de RVD⁷, blijkt dat de gemiddelde waardering voor die campagnes onder volwassenen 6,8 is en onder jongeren 7,1.

Uit de wereld van het voortgezet onderwijs zijn enige negatieve geluiden tot de media doorgedrongen. Deze hebben deels te maken met een negatief oordeel over de campagnemiddelen. In veel gevallen betreft de kritiek echter niet zozeer de spotjes, advertenties of website als zodanig, maar het feit dat OCenW überhaupt campagne voert. Men vindt dat eerst het werk zelf aantrekkelijk gemaakt moet worden.

In reclamekringen heeft de campagne positieve kritieken gekregen. De spotjes eindigden bij de beste drie inzendingen in de categorie overheids-/nonprofit-campagnes van de Stichting Adverteerdersjury Nederland, en wonnen een zogenaamde zilveren magneet van de Stichting Jaarprijzen Personeelscommunicatie.

Effect campagne

De campagne heeft een positief effect op het imago van leraren en werken als leraar, en eveneens een positief agendasettend effect, zo blijkt uit de tracking van de RVD. Een deel van die verbeteringen is statistisch significant. Een ander deel is wel positief, maar niet statistisch significant.

Zowel 13 – 17 jarigen als volwassenen zijn leraren significant sterker gaan beschouwen als tevreden mensen met plezier in hun werk, en als «winners». Ze menen significant vaker dat het werk van leraar voortgezet onderwijs voldoening geeft en niet (te) zwaar is. Bovendien beschouwen ze het werk vaker als leuk, afwisselend en uitdagend, maar deze resultaten zijn statistisch niet significant. Wanneer mensen wordt gevraagd om op een zevenpuntsschaal algemeen aan te geven hoe onaantrekkelijk of aantrekkelijk ze het beroep van leraar voortgezet onderwijs vinden, stijgt het cijfer voor jongeren van 2,8 naar 3,1 (niet significant) en voor volwas-

⁴ Zie voetnoot 2.

⁵ Meesters, A. en Oudejans, M.J., *Een mooi maar moeilijk vak – nulmeting van het imago van de leraar basis- en de leraar voortgezet onderwijs* (1999).

⁶ Nog te publiceren.

⁷ Brief van RVD aan de ministeries, kenmerk EdK/52000 d.d. 3 mei 2000.

senen van 3,7 naar 4,0 (significant). De bereidheid van volwassenen om, als zij werkloos zouden zijn en een onderwijsbevoegdheid zouden hebben, een baan als leraar voortgezet onderwijs te overwegen, is significant toegenomen. Ook wordt duidelijk dat het voor jongeren meer sociaal geaccepteerd is geworden om leraar te worden.

Of de gemeten vooruitgang beschouwd moet worden als klein, gemiddeld of groot, valt niet te zeggen. Tot anderhalf jaar geleden werden de effecten van Postbus 51 campagnes gemeten op een wijze die onderlinge vergelijking onmogelijk maakte. Naarmate via *tracking* meer campagnes worden geëvalueerd is het beter mogelijk vergelijkingen te maken.

Bureau Meesters & Oudejans komt tot onderzoeksresultaten die redelijk in lijn liggen met het bovenstaande. Zij constateren ten opzichte van september 1998 een lichte maar significante verbetering van het imago van leraren in het voortgezet onderwijs, in het bijzonder bij havisten en jongens. Het beroep scoort nu vooral hoger op de aspecten «afwisseling» en «nieuwe dingen meemaken» dan anderhalf jaar geleden. De kans dat men zegt te kiezen voor een lerarenopleiding voortgezet onderwijs is gestegen van gemiddeld 7,6 procent naar 9,7 procent.

Hoe verder?

Imagoverandering vergt een lange adem en imagocampagnes moeten gelegenheid krijgen in te burgeren en te groeien. Daarom duren imago-campagnes uit de commerciële sector vaak minstens enkele jaren. In die zin heeft OCenW pas de eerste schreden gezet. De bovengenoemde resultaten zijn in ieder geval hoopgevend. We willen daarom de huidige campagne nog voortzetten, zij het dat er wel enkele inhoudelijke aanscherpingen en verbeteringen zullen plaatsvinden.

Tegelijkertijd zullen plannen worden ontwikkeld voor aanvullende trajecten en mogelijke vervolgen op de huidige campagne. Deze laatste richt zich nadrukkelijk op jongeren, terwijl we ook de potentiële zij-instromers willen aanspreken. We willen onderzoeken of intensievere communicatie naar deze doelgroep wenselijk is, en of een massamediaal traject hiervoor de aangewezen route is, of dat beter kan worden gekozen voor een gerichte aanpak, al dan niet in samenwerking met sociale partners en het onderwijs. Bij deze afweging zullen we nadrukkelijk ook kijken naar de opleidingscapaciteit voor zij-instromers.

7. FINANCIËN

Aan uitvoering van de maatregelen uit deze beleidsnota zijn incidenteel en structureel kosten verbonden. Voor een belangrijk deel worden die kosten gedekt uit de beschikbare middelen. Voor een ander deel zijn er voorzieningen waarbinnen dekking kan plaatsvinden als de betrokkenen daarvoor kiezen (denk aan het omscholings- en opleidingsfonds waarover in de laatste CAO afspraken zijn gemaakt).

Incidenteel zijn voor een aantal activiteiten aanvullende middelen nodig in de komende twee jaar, zoals:

- uitvoering van arbeidsmarktonderzoek en verkenning externe mobiliteit: bevordering van zij-instroom van vaklieden in vmbo (uitbreiding van de pilot) en bve;
- ontwikkeling en uitvoering van scholingstrajecten voor onderwijs-assistenten die uiteindelijk leraar willen worden;
- vervanging: inzet van andere groepen in het primair onderwijs;

- ontwikkelings- en implementatieprojecten voor het opleiden in de school (noorden des lands en Leiden en omstreken);
- scholing van opleidingsfunctionarissen in scholen en instellingen voor primair en voortgezet onderwijs, en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie;
- certificering van scholing voor assessoren.

Voor het jaar 2000 is voor de maatregelen in deze nota een bedrag van 25 miljoen gulden beschikbaar. Er wordt naar gestreefd om bij de begroting 2001 de benodigde middelen voor het jaar 2001 beschikbaar te krijgen.

Structureel zijn er vanaf 1 augustus 2002 middelen die noodzakelijk verband houden met de inzet van opleidingsfunctionarissen op scholen en instellingen voor primair en voortgezet onderwijs, en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Die kosten worden geraamd op 19 miljoen gulden.

In de jaren 2001 en 2002 kan voor dit doel worden volstaan met een lager bedrag (20 miljoen gulden voor beide jaren samen).

De benodigde middelen voor de korte termijn bedragen (in miljoenen guldens):

	2000	2001	2002
Vernieuwing lerarenopleidingen	–	10	10
Aanvullende activiteiten: ontwikkeling en implementatie, onderzoek en evaluatie	6	12	12
Scholing en begeleiding duaal leren	15	15	15
Zij-instroom:			
Scholing en begeleiding PO	0,4	1,4	2
Scholing en begeleiding VO	1,1	5,1	9,5
Verletkosten zij-instromers VO	10		
Pilot opleidingsschool/docent	–	8	12
Opleidingsfonds	–	20	20
Totaal:	32,5	71,5	80,5

In de structurele situatie vanaf 1 augustus 2002 betreffen de kosten hoofdzakelijk die van de opleidingsschool/docent:

- structurele kosten lerarenopleidingen: de extra kosten voor de lerarenopleidingen voor maatwerk en differentiatie zullen worden gecompenseerd door de verplaatsing van een deel van de opleiding van de instellingen naar de scholen.
- Structurele kosten opleidingsschool/docent voor het primair onderwijs: in elk van de 40 regio's waar zich lerarenopleidingen basisonderwijs bevinden, wordt een tiental opleidingsscholen geselecteerd. Op deze 400 scholen is gemiddeld één leerkracht als opleidingsdocent beschikbaar voor 0,2 fte. Kosten voor 80 fte: 8 miljoen gulden.
- Structurele kosten opleidingsschool/docent voor het voortgezet onderwijs: gemiddeld wordt per school 0,4 fte beschikbaar gesteld voor een opleidingsdocent in circa 25% van de scholen per samenwerkingsverband. Kosten voor circa 70 fte opleidingsdocenten: 7 miljoen gulden.
- Structurele kosten opleidingsinstelling/docent voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie: in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie wordt rekening gehouden met 180 opleidingsfunctionarissen voor gemiddeld 0,2 fte. De kosten bedragen dan 3,6 miljoen gulden.

Daarnaast is voor opleiding en begeleiding voor duaal leren structureel 15 miljoen gulden beschikbaar uit het LIO-budget. Structurele inzet van middelen voor het Opleidings- en Ontwikkelingsfonds (O&O-fonds) voor

opleiding, begeleiding en verlet voor zij-instromers wordt besproken in het overleg tussen sociale partners, conform de afspraak in de CAO 2000–2002; daarbij worden ook de middelen betrokken die via het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt beschikbaar worden gesteld voor arbeidsmarktbeleid.

Voor het Samenwerkingsverband beroepskwaliteit leraren wordt 1 miljoen gulden beschikbaar gehouden, die bestemd zijn voor de blijvende verankering van, het draagvlak voor en de vernieuwing van dat verband.