



Dossier Primair Onderwijs

Tilburg/Den Haag, januari 2011
G.J.T. Keizers
T.F. Fluitsma



I n h o u d s o p g a v e

	Pagina	
1	Inleiding	3
2	Primair onderwijs	3
	2.1 Richtingen primair onderwijs	4
	2.2 Speciaal onderwijs	4
3	Maatschappelijke ontwikkelingen	3
	3.1 Passend onderwijs	3
	3.2 Onderwijsachterstandenbeleid	3
	3.3 Harmonisatie kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs	4
	3.4 Groei en krimp in het primair onderwijs	6
4	Onderwijskundige ontwikkelingen	7
5	Organisatorische ontwikkelingen	8
	5.1 Schoolbesturen en organisaties	8
	5.2 Goed bestuur	8
	5.3 Code Goed Bestuur	8
	5.4 Vervangingsstelsel	9
6	Personele ontwikkelingen	9
	6.1 Trends op de onderwijsarbeidsmarkt	9
	6.2 Functiecategorieën	10
	6.3 Lerarentekort of overschot	11
	6.4 Functiemix	11

I Inleiding

Dit dossier maakt onderdeel uit van een project gericht op het ontwikkelen van een methodiek in het kader van strategische personeelsplanning in het primair onderwijs. De analyse brengt een aantal ontwikkelingen in kaart, namelijk:

- Maatschappelijke ontwikkelingen
- Onderwijsontwikkelingen
- Organisatorische ontwikkelingen
- Personele ontwikkelingen

2 Primair onderwijs

Het primair onderwijs is bedoeld voor kinderen van 4 tot 13 jaar en bestaat uit het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs¹. In Nederland maken bijna 1,7 miljoen kinderen gebruik van het basisonderwijs, gemiddeld ongeveer 225 leerlingen per basisschool.

De keuze voor een school wordt vaak bepaald door geografische factoren ('de school om de hoek'). Er zijn ook andere factoren die in toenemende mate een rol spelen bij de schoolkeuze:

- Denominatie
- Kwaliteit van het schoolgebouw
- Kleur: witte en zwarte scholen
- Zaken waardoor een school zich onderscheidt: programma's voor excellente leerlingen, creatieve vakken, onderwijsconcepten (Montessori, Vrije School, Islamitische school), grootte van klassen

Voor kinderen voor wie het regulier basisonderwijs niet geschikt is, is er het speciaal basisonderwijs. Hiervan maken ongeveer 77.000 kinderen gebruik.

Beide onderwijsvormen vallen onder de Wet op het Primair Onderwijs (WPO). De overheid heeft vanuit de WPO de verantwoordelijkheid om scholen goed toe te rusten, zodat scholen in staat zijn om te voldoen aan eisen voor toegankelijkheid en kwaliteit. De scholen en de schoolbesturen moeten kunnen inspelen op specifieke omstandigheden en zoveel mogelijk onderwijs op maat bieden.

Besturen ontvangen hiervoor een lumpsum bekostiging vanuit de landelijke overheid; één budget voor de personele en de materiële kosten. Dit budget kan vrij worden besteed aan het onderwijs en de zorg.

¹ Het voortgezet speciaal onderwijs is er voor kinderen van 4 tot 18 jaar.

2.1 Richtingen primair onderwijs

Er zijn verschillende richtingen of 'denominaties' in het basisonderwijs. Er wordt onderscheid gemaakt tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs.

- Openbaar onderwijs, op algemene grondslag. Oorspronkelijk waren gemeenten verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs. Sinds 1996 bestaat de mogelijkheid van verzelfstandiging. Meer dan de helft van het openbaar onderwijs is inmiddels verzelfstandigd, meestal als stichting. Een verzelfstandigde openbare school heeft dezelfde rechtspositie als een bijzondere school.
- Bijzonder onderwijs, op godsdienstige, levensbeschouwelijke of onderwijskundige grondslag en uitgaande van een stichting:
 - Confessioneel onderwijs, op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag: protestants-christelijk, rooms-katholiek, joods, islamitisch, hindoeïstisch, gereformeerd, reformatorisch, evangelisch en interconfessioneel (oecumenisch).
 - Algemeen bijzonder onderwijs (ook wel neutraal bijzonder onderwijs), op onderwijskundige grondslag maar ook mogelijk in combinatie met de levensbeschouwelijke grondslag, zoals:
 - Montessori-onderwijs
 - Daltononderwijs
 - Jenaplanonderwijs
 - Leonardoschool
 - Vrijeschool
 - Nutsonderwijs
- Samenwerkingscholen, combinatie van openbaar en bijzonder onderwijs

2.2 Speciaal onderwijs

Sommige leerlingen zijn, zonder extra ondersteuning, niet of niet goed in staat om (regulier) onderwijs te volgen, bijvoorbeeld leerlingen met leerproblemen, grote leerachterstanden of leerlingen met een handicap of stoornis. Voor leerlingen met een handicap of stoornis zijn er speciale basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs. Leerlingen met een indicatie voor speciaal onderwijs kunnen ook, met een rugzakje (leerlinggebonden financiering, LGF) naar een reguliere basisschool. Het doel is dat ook deze leerlingen, naast kwalitatief goed onderwijs, een zorgaanbod krijgen dat bij hen past, zodat ze zich optimaal kunnen ontwikkelen.

Scholen voor speciaal onderwijs zijn bedoeld voor lichamelijk, zintuiglijk of verstandelijk beperkte leerlingen en leerlingen met psychiatrische of gedragsproblematiek. Voor deze groep kinderen zijn er in totaal tien soorten scholen, die in vier clusters onderverdeeld zijn:

- Cluster I: scholen voor visueel gehandicapte kinderen of meervoudig gehandicapte kinderen met deze handicap.

- Cluster 2: scholen voor dove kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden of meervoudig gehandicapte kinderen met één van deze handicaps.
- Cluster 3: scholen voor lichamelijk gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen en langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap of meervoudig gehandicapte kinderen die zeer moeilijk leren in combinatie met een andere handicap.
- Cluster 4: scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en langdurig zieke kinderen (anders dan met een lichamelijke handicap). En onderwijs aan kinderen in scholen die verbonden zijn aan pedologische instituten (PI). Pedologische instituten doen onderzoek naar kinderen met ingewikkelde leerproblemen, gedragsproblemen of emotionele problemen. De kinderen krijgen ook behandeling en begeleiding van het instituut.

Afhankelijk van de problematiek wordt bekeken in welk cluster het kind past. Autisme komt in alle vier de clusters voor.

In de begeleiding van de kinderen met een achterstand en/of beperking wordt voorzien door de speciaal onderwijs scholen vormgegeven in een Regionaal Expertise Centrum (REC). Die kwaliteit en capaciteit is daar al aanwezig. Een REC is een samenwerkingsverband van speciale scholen in een regio. Voor elk cluster (er zijn er vier) geldt een aparte regio-indeling. In ieder cluster is er een REC dat helpt bij de indicatie voor speciaal onderwijs. Een REC heeft de volgende taken:

- op verzoek van de ouders ondersteuning geven bij het indienen van een verzoek om indicatiestelling;
- op verzoek van de ouders ondersteuning bieden bij het zoeken van een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs of een gewone school;
- inrichten en in stand houden van een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI);
- coördineren van de ambulante begeleiding;
- coördineren van de onderzoeksactiviteiten door de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) in de regio voor de indicatiestelling.

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, wordt in de beleidsuitvoering nauw aangesloten bij het beleidsprogramma van het voormalige Ministerie voor Jeugd en Gezin. Met ingang van 1 augustus 2009 zijn de kerndoelen voor het speciaal onderwijs van kracht geworden. Eind 2009 is een wetsvoorstel ingediend dat scholen verplicht het ontwikkelingsperspectief van leerlingen te bepalen en te bewaken, dat uitstroomprofielen voor het speciaal onderwijs vastlegt en dat het onderwijs opdraagt de leerlingen te leiden naar het uitstroomprofiel dat bij hen past. Het motto is: "een reguliere startkwalificatie waar dat kan, een andere passende kwalificatie waar dat niet kan".

Daarnaast wordt gestreefd naar het openstellen van zoveel mogelijk routes voor leerlingen om dat te realiseren. Hiervoor worden diverse samenwerkingsconstructies tussen scholen voor regulier en speciaal onderwijs juridisch mogelijk gemaakt.

3 Maatschappelijke ontwikkelingen

3.1 Passend onderwijs

In het onderwijs is een wettelijk kader ontwikkeld voor een zo groot mogelijke deelname van alle kinderen aan regulier onderwijs (het zogenaamd "passend onderwijs"). Concreet betekent dit dat elk schoolbestuur wordt geacht voor elk kind aanbod te realiseren, ook al heeft dit kind achterstanden of beperkingen.

Deze opdracht betekent voor scholen dat zij kinderen met leer- en ontwikkelingsachterstanden moeten opvangen in het reguliere onderwijs. Om te garanderen dat alle leerlingen onderwijs krijgen dat bij hen past, wordt per 1 augustus 2012 de zorgplicht ingevoerd. Scholen en schoolbesturen worden dan verplicht te zorgen voor een passende onderwijsplek en passend onderwijs voor elke leerling. Dit kunnen zij realiseren door te segmenteren (groepjes met vergelijkbare achterstanden apart) of te integreren ("inclusie": in de klas opnemen). Docenten, facilitair medewerkers en begeleiders zullen moeten leren met deze kinderen om te gaan. Passend onderwijs gaat er namelijk vanuit dat de extra ondersteuning en de inhoudelijke kwaliteitsverbetering in de klas wordt gerealiseerd.

Financiering

Om een rugzak al of niet toegewezen te krijgen, vragen de ouders bij de Commissie voor Indiciestelling (CvI) een 'indicatie voor het speciaal onderwijs' aan. Het geld is alleen voor extra middelen te gebruiken die direct met het onderwijs te maken hebben. De school ontvangt het geld en is verplicht ambulante begeleiding af te nemen. Een ambulant begeleider is iemand die gespecialiseerd is in de begeleiding van scholieren met een beperking, handicap of chronische ziekte op een 'gewone' school. De school kan daarnaast aanvullende formatie regelen. Ook kan het geld besteden aan 'materiële instandhouding': dit is een andere term voor aanpassingen van het lesmateriaal. Denk hierbij aan extra kopieerkosten of vergroten van het lesmateriaal.

3.2 Onderwijsachterstandenbeleid

Voor kinderen met laag opgeleide ouders, die een grotere kans hebben op onderwijsachterstand, en voor scholen in achterstandsgebieden (impulsgebieden) biedt de gewichtenregeling extra middelen voor de basisscholen. Om deze achterstanden te voorkomen en te bestrijden ontvangen basisscholen extra geld op basis van de gewichtenregeling.

Deze regeling kent extra budget toe aan leerlingen met een bepaald gewicht (0,3 of 1,2). De gewichten zijn afhankelijk van het opleidingsniveau van de ouders. De middelen zijn opgenomen in de lumpsumbekostiging van de scholen.

Daarnaast worden met ingang van schooljaar 2009/2010 extra middelen beschikbaar gesteld voor de impulsgebieden. Dit zijn gebieden waar een gerichte inzet van middelen nodig is als gevolg van een opeenstapeling van problemen

3.3 Harmonisatie kinderopvang, peuterspeelzalen en onderwijs

Kinderen van 0 tot 4 jaar met bijvoorbeeld een taalachterstand krijgen extra taallessen bij de kinderopvang en peuterspeelzalen, zodat zij vanaf hun eerste schooldag niet achterlopen bij hun klasgenootjes.

Dit wordt geregeld in de Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (Wet OKE) die op 1 juli 2010 in werking is getreden. Vanaf die datum krijgen gemeenten de verplichting om een goed aanbod van voor- en vroegschoolse educatie (VVE) te doen aan alle jonge kinderen met een taalachterstand.

Een effect van de wet is, dat peuterspeelzalen en kinderdagverblijven meer geïntegreerd aanbod zullen realiseren. Ook worden de Cao's voor peuterspeelzalen en kinderdagverblijven geharmoniseerd.

VVE (ontstaan in 2000) is eigenlijk een verzamelnaam voor de methodische en systematische ondersteuning van de ontwikkeling van jonge kinderen, in de leeftijd van twee tot zes jaar. Uit ervaring blijkt dat vroege educatie (taal)achterstand sterk reduceert. De VVE-programma's lopen door tot in de eerste groepen van de basisschool en zijn vooral gericht op kinderen uit autochtone en allochtone achterstandsgroepen. Er wordt gewerkt aan:

- Sociaal emotionele ontwikkeling, zoals hechtingsrelaties, autonomie, en de omgang met volwassenen, andere kinderen en met jezelf
- Ontluikende geletterdheid, taalontwikkeling en tweetaligheid
- Ontluikende rekenvaardigheid
- Motorische ontwikkeling

Alle kinderen profiteren in principe ervan als hun ontwikkeling systematisch en doelgericht wordt gestimuleerd. Dit geldt nog eens extra voor kinderen die een ontwikkelingsachterstand hebben en voor kinderen die een grote kans op zo'n achterstand hebben. Deze kinderen zijn speciaal gebaat bij een VVE-benadering.

Wet OKE

Het doel van de Wet OKE is om de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteitseisen van de peuterspeelzalen te verbeteren.

De Wet OKE wijzigt meerdere wetten:

- In de Wet Kinderopvang wordt een kwaliteitskader voor peuterspeelzalen opgenomen evenals het toezicht van de gemeente daarop met de bijbehorende handhavingmogelijkheden. Verder worden in deze wet kwaliteitseisen voor voorschoolse educatie opgenomen.
- In de Wet op het onderwijstoezicht wordt geregeld dat de Onderwijsinspectie toezicht houdt op de kwaliteit van voorschoolse educatie.
- In de Wet op het Primair Onderwijs wordt de regierol van gemeenten ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid verstevigd en wordt de verantwoordelijkheid voor het aanbod en de toegankelijkheid van voorschoolse educatie neergelegd.

Taskforce Kinderopvang/onderwijs (KOO)

De Taskforce KOO pleit voor een hoogwaardige omgeving voor de ontwikkeling van kinderen om (taal)achterstanden te voorkomen. De drie partners (kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en scholen) kennen alle drie hun eigen historie en cultuur, aansturing, financieringsvormen, regels voor gebouwen en toezicht, inspecties en pedagogische criteria. Samenwerkingsinitiatieven komen lokaal van de grond, maar worden door al die verschillen nodeloos belemmerd.

De Taskforce geeft aan dat voor alle kinderen de voordelen van vroege kinderopvang en van integrale kindvoorzieningen moeten worden geschapen, zoveel mogelijk op dezelfde locatie door middel van een doorlopende ontwikkellijn. Dit vergemakkelijkt de combinatie van arbeid en zorg voor de ouders van deze kinderen en draagt bij aan het voorkomen van achterstanden, uitval en leer- en gedragsmoeilijkheden.

In deze voorziening werken met name de kinderopvang, onderwijs en welzijn samen om een optimale pedagogische infrastructuur te creëren. Om dit mogelijk te maken moeten onder andere:

- De geldstromen van KO, PSZ en VVE worden geïntegreerd.
- Kinderen met een sociale of pedagogische indicatie houden toegang tot KO.
- Er moet zoveel mogelijk worden gestreefd naar kindcentra, waarin onderwijs en KO, naast sport, cultuur, jeugdzorg en welzijn belangrijke partners zullen zijn. De samenwerking met externe partners zorgt ervoor dat de sociale participatie van leerlingen toeneemt, versterkt de ontwikkelingskansen voor leerlingen (maatwerk voor leerlingen met achterstanden, maar ook in het kader van talentontwikkeling). Bovendien zorgt deze samenwerking ervoor dat de school goed aansluit bij de belevingswereld van leerlingen.
- Er moet een landelijk programma worden ontworpen tot het wegnemen van wettelijke en andere belemmeringen om integrale kindvoorzieningen te bevorderen.

Uiteindelijk wordt beoogd een doorlopende ontwikkellijn te creëren voor kinderen van 0-13 jaar. Het kabinet ondersteunt lokale initiatieven en stimuleert dat er onder andere meer brede scholen ontstaan.

De Brede school

Brede scholen ontstaan vanuit lokale initiatieven. De komende tijd worden de initiatieven die zijn genomen om de ontwikkeling van brede scholen gecontinueerd, met name in de zogenaamde 40 krachtwijken. De doelstelling, om 1200 brede basisscholen te hebben gerealiseerd in 2011, is in 2009 al gehaald. Daarom ondersteunt het Rijk gemeenten in hun nieuwe ambitie om te streven naar 1500 brede scholen in het primair onderwijs in 2011.

Er treedt een aantal veranderingen op bij de ontwikkeling van Brede scholen, namelijk:

- Mensen worden breder aangesproken: niet alleen op didactische kwaliteiten, maar ook op andere vaardigheden op bijvoorbeeld het sportieve en culturele vlak.
- Directeuren ontwikkelen zich tot algemeen manager. Zij geven niet alleen meer leiding aan hun eigen team, maar ook aan professionals uit andere disciplines.
- Er ontstaan steeds vaker combinatiefuncties. Bijvoorbeeld een combinatie van een functie in de school (onderwijsassistent) met buitenschoolse functies (tussen- en naschoolse opvang).
- Leerkrachten worden ontlast, door het aantrekken van nieuwe functionarissen
- Het nieuwe personeelsbeleid (inclusief personeelsinstrumentaria) moet nog worden vastgelegd.
- Schoolbesturen gaan maatschappelijk ondernemen.
- Integrale bedrijfsmodellen zijn in aantocht.

3.4 Groei en krimp in het primair onderwijs ²

Het aantal leerlingen in het basisonderwijs is de afgelopen tien jaar nauwelijks veranderd en ligt rond de 1,55 miljoen. In dezelfde periode heeft het speciaal basisonderwijs wel te maken gekregen met een flinke leerlingendaling (-16%).

De ontwikkeling van het aantal leerlingen loopt regionaal sterk uiteen. Ook op lokaal niveau zijn er duidelijke verschillen te zien. Daarbij valt op dat het aantal leerlingen in veel steden (onder andere Groningen, Brabantse Stedenrij) is gegroeid en op het platteland juist is gedaald. Ook binnen de provincie Limburg zijn er grote regionale verschillen in krimp: Parkstad Limburg en Maastricht Mergelland laten de grootste afname zien.

² Bron: Krimp als kans, Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs. Onderzoek in opdracht van Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt. ResearchNed, september 2010

Vooruit kijkend naar de komende tien jaar is de verwachting dat het aantal leerlingen in het basisonderwijs sterk daalt. Vooral in de periode 2010-2015 neemt het leerlingenaantal sterk af (-7%). Ook hier zien we echter grote regionale verschillen. Opvallend is dat veel grote steden de komende jaren (nog) te maken zullen krijgen met een groei van het leerlingenaantal, terwijl in de rest van het land het aantal leerlingen (sterk) daalt.

Voor het schooljaar 2010/2011 verwacht bijna de helft van alle schoolleiders en bestuurders in het primair onderwijs een daling van het leerlingenaantal. Ook hier zijn er duidelijke regionale verschillen. Voor scholen en besturen heeft een daling van het leerlingenaantal een aantal (negatieve) gevolgen.

De meest genoemde is de vermindering van de lumpsum. Dit hangt samen met het feit dat de (personele en materiële) bekostiging in het onderwijs sterk afhankelijk is van het aantal leerlingen. Daarnaast geven veel respondenten aan dat door de terugloop van leerlingen er geen nieuw personeel (meer) kan worden aangesteld en het personeelsbestand vergrijsst.

Verder blijkt (uit een enquête) dat een daling van het leerlingenaantal ook effect heeft op het onderwijsaanbod en de interne organisatie van scholen. In het primair onderwijs geven diverse schoolleiders aan dat zij door de terugloop van leerlingen gedwongen zijn om combinatiegroepen te vormen en/of te snijden in het aantal uren remedial teaching. De kwaliteit van het onderwijs komt hierdoor onder druk te staan.

4 Onderwijskundige ontwikkelingen

Relevante onderwijskundige ontwikkelingen zijn:

- Grotere aandacht voor taal- en rekenonderwijs.
- Opbrengstgericht werken, meer aandacht (ook van de inspectie) voor prestatie en resultaat van de school.
- Innovatie en gebruik ICT.
- Klassenvergroting en combinatieklassen. In een aantal scholen wordt steeds meer gewerkt met combinatieklassen, waarbij groepen gecombineerd worden. De leerkracht verdeelt zijn aandacht en maakt meer gebruik van de onderwijsassistent en ICT. Soms 'dwingt' terugloop van het aantal leerlingen een school tot combinatieklassen.

5 Organisatorische ontwikkelingen

5.1 Schoolbesturen en organisaties

In 2009 waren er in het primair onderwijs 7.517 scholen, waarvan 6.882 scholen voor basisonderwijs en 635 voor speciaal onderwijs. De tendens is dat het aantal scholen heel langzaam afneemt en dat organisaties in het primair onderwijs groeien; het aantal scholen per bestuur neemt toe.

Qua bestuurlijk model zit het primair onderwijs in een overgangsfase. Het klassieke model met een (vrijwilligers)bestuur en een (algemeen) directeur komt nog veel voor. Een nieuwe situatie is het Raad van Toezichtmodel: een professioneel bestuur in de vorm van een Raad of College van Bestuur (voorheen algemeen directeur) en toezicht op afstand door een Raad van Toezicht. Dit model komt in toenemende mate voor bij grotere organisaties in het primair onderwijs.

5.2 Goed bestuur

De Commissie Dijsselbloem analyseerde in haar rapport "Tijd voor Onderwijs" drie ingrijpende onderwijsvernieuwingen: de basisvorming, de tweede fase en het vmbo. De commissie bepleit het opnieuw vaststellen van de verantwoordelijkheid van de overheid enerzijds en de scholen anderzijds. Overheid en onderwijs moeten de onderlinge verhouding verbeteren door erkenning van elkaars verantwoordelijkheden. De professionals in het onderwijs, die dagelijks met leerlingen werken, zijn verantwoordelijk voor het waarborgen van de toegankelijkheid en het vaststellen van wat de leerlingen moeten kunnen en kennen.

Wanneer de overheid helderheid biedt over de onderwijsdoelen, effectief toeziet op resultaten en zekerheid biedt over adequate faciliteiten, wordt de scholen een duidelijk kader geboden waarbinnen zij het onderwijs door middel van goed bestuur in grote vrijheid verder vorm kunnen geven.

5.3 Code Goed Bestuur

De leden van de PO-Raad hebben in januari 2010 de Code Goed Bestuur Primair Onderwijs vastgesteld. Besturen in het PO zijn daarmee nu aan het werk. Schoolbesturen en intern toezichthouders dienen nu de bestuurlijke inrichting en het bestuurlijk functioneren te toetsen aan de principes van de Code. Verder is de Code een leidraad bij keuzes voor inrichting en gedrag binnen de eigen organisatie.

5.4 Vervangingsstelsel³

In het primair onderwijs betaalt het Vervangingsfonds de kosten voor vervangers die scholen moeten inzetten bij ziekte of afwezigheid van personeel. In haar beleidsprogramma spreekt de PO-Raad zich uit voor afschaffing van de verplichte aansluiting van schoolbesturen bij het Vervangingsfonds. Zo'n verplichte winkelnering past volgens de schoolbesturen en de PO-Raad niet bij het systeem van lumpsumbekostiging.

Het bestuur van het Vervangingsfonds heeft de schoolbesturen op 22 september 2010 geïnformeerd over wijzigingen in het reglement van het Vervangingsfonds. Het gewijzigde reglement zal de grote schoolbesturen (lumpsum meer dan 20 miljoen euro) in staat stellen om vanaf 1 augustus 2011 zelf verantwoordelijkheid te nemen voor een belangrijk deel van het verzuimbeleid. Vanaf 1 augustus 2012 komen de schoolbesturen met een lumpsum die groter is dan 10 miljoen euro daarbij.

6 Personele ontwikkelingen

6.1 Trends op de onderwijsarbeidsmarkt

De ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt worden beïnvloed door uiteenlopende factoren. Een aantal trends heeft een belangrijke invloed op het al dan niet ontstaan van spanningen op de arbeidsmarkt.

- Dalend aantal leerlingen in het primair onderwijs. Het effect daarvan op de werkgelegenheid is niet eenduidig en verschilt per regio. In het algemeen geldt dat de werkgelegenheid in de afgelopen periode (veel) sterker is gestegen dan het leerlingaantal.
- Een voorzichtige, maar groeiende tendens dat ouders niet meer alleen op geografische gronden voor een school kiezen. Daardoor wordt het voor scholen moeilijker om de toekomstige ontwikkeling van de school (alleen op basis van leerlingprognoses) en daarmee de toekomstige behoefte aan leraren te voorzien
- Vergrijzing van het personeelsbestand in het onderwijs met als gevolg een aanzienlijke groep werknemers in het onderwijs die met (pre)pensioen gaat, resulterend in een groeiende vervangingsvraag.
- Loopbaanmogelijkheden voor leraren. Diverse factoren leiden ertoe dat er enige variëteit begint te komen in het loopbaanpatroon van leraren:
 - Extra kwalificaties door hogere opleiding met behulp van de lerarenbeurs of de academische pabo.
 - Specialisatie in onder- of bovenbouw.

³ Zie: http://www.poraad.nl/index.php?p=274090#Sociale_zekerheid_&pensioen

- De functiemix.
Daarnaast scheidt de uitstroom van managers wegens (pre)pensioen mogelijkheden voor leraren om door te groeien naar het management.
- Toename van deeltijdbanen. Het daadwerkelijke aantal personen, dat nodig is om alle banen in het onderwijs te vervullen, ligt hoger dan het aantal banen aangezien in het onderwijs steeds meer in deeltijd wordt gewerkt.
- Conjunctuurgevoeligheid van arbeidsmarktgedrag. De onderwijsarbeidsmarkt is - vooral aan de aanbodkant - gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen.

6.2 Functiecategorieën

Binnen het primair onderwijs zijn verschillende functies. Op deze wijze is het mogelijk om het onderwijs zo optimaal mogelijk af te stemmen op de ontwikkelingsbehoeften van de verschillende leerlingen. Voorkomende functies zijn:

- Directeur/schoolleider
- Adjunct-directeur (verdwijnde functie)/Bouwcoördinator
- Leerkracht basisonderwijs (LA/LB); de leerkracht in het primair onderwijs geeft les in (bijna) alle vakken
- Vakleerkracht; dit is een docent die een specifiek vak behandelt, zoals gymnastiek.
- Klassenassistent
- Onderwijsassistent; deze verrichten onder verantwoordelijkheid van de leerkracht eenvoudige, routinematige onderwijsinhoudelijke taken en begeleiden leerlingen bij het verwerven van vaardigheden.
- Leraarondersteuner
- Intern begeleider (IB-er); de IB-er is verantwoordelijk voor de leerlingenzorg, na- en bijscholing van het team, gestalte geven aan de onderwijsvisie en het uitzetten van lijnen met betrekking tot de pedagogische en didactische aanpak binnen de school. Interne begeleiding komt als specifieke functie voor, maar is ook vaak een taak van een leerkracht.
- Remedial teacher; dit zijn leerkrachten die, met de steun van de schoolleiding, meestal tijdens de gewone lestijden leerlingen extra ondersteunen
- Ambulant onderwijskundig begeleider
- Bovenschools ICT-coördinator

Zie ook: functieboek van Land van Cuyk:

<http://www.onderwijsarbeidsmarkt.nl/projecten/2009/land-van-cuyk-functieboek/>

6.3 Lerarentekort of overschot

De komende jaren zijn er minder leerkrachten nodig door teruglopende leerlingenaantallen. Tot 2015 gaat het om ongeveer 1.000 banen per jaar.

Echter, ondanks dat er minder banen zijn, moeten er toch veel nieuwe leerkrachten worden geworven. Dit betreft de zogenaamde vervangingsvraag; dat wil zeggen de vraag naar nieuwe leerkrachten als gevolg van leraren die de sector als leerkracht verlaten, bijvoorbeeld door vergrijzing, uitstroom uit de onderwijssector, doorstroom naar het management.

De instroom zal de komende jaren vooral bestaan uit afgestudeerden van de lerarenopleiding. Deze instroom blijft iets achter bij de verminderde personeelsbehoefte. De spanning op de arbeidsmarkt voor leraren loopt op tot maximaal 3 procent. Daarbij zal sprake zijn van grote regionale verschillen.

De spanning op de onderwijsarbeidsmarkt heeft in de afgelopen jaren ook gevolgen gehad voor de kwaliteit van het onderwijsgevend personeel. Scholen hebben in het verleden soms gekozen om bij gebrek aan voldoende aanbod (bevoegde leraren) onderwijsondersteunend personeel zelfstandig voor de groep te zetten. Deze 'kwalitatief' minder gunstige erfenis draagt het onderwijs nog met zich mee.

Aanpak lerarentekort/overschot

Als reactie op het te verwachten lerarentekort heeft de Commissie Rinnooy Kan een route uitgestippeld waarmee de aantrekkelijkheid van het beroep leraar structureel verbetert. Het is volgens de commissie nodig per direct en intensief te werken aan:

- een betere beloning;
- een sterker beroep;
- een professionelere school.

6.4 Functiemix

In het Convenant Leerkracht van Nederland (juli 2008) zijn afspraken gemaakt over de functiemix. Deze afspraken zijn vervolgens vastgelegd in CAO-afspraken.

De invoering van de functiemix in het primair onderwijs biedt kansen om de school als arbeidsorganisatie te professionaliseren. Tot op heden is het loopbaanperspectief voor leraren in het primair onderwijs gering. PABO-afgestudeerden beginnen hun carrière in het basisonderwijs in een LA-functie. En in veel gevallen zullen zij gedurende hun loopbaan in deze LA-functie werkzaam blijven, tenzij zij doorstromen naar een andere sector of een leidinggevende functie. Dit maakt de arbeidsmarktpositie van het primair onderwijs kwetsbaar.

Immers, in het voortgezet onderwijs beginnen leraren in een LB-functie en is er een aanzienlijke kans op doorstroming naar een LC-functie. De invoering van de functiemix biedt de mogelijkheid om het loopbaanperspectief van de leraren in het PO te verbeteren, waardoor leraren uitgedaagd worden zich gedurende hun loopbaan te blijven ontwikkelen.

De functiemix gaat over functiedifferentiatie, niet over beloningsdifferentiatie. De LB en/of LC-functies die ingevoerd gaan worden betreffen lerarenfuncties met, naast de reguliere lesgevende taak, zwaardere taken en verantwoordelijkheden ten opzichte van de LA-functie. Dit kunnen bijvoorbeeld taken en verantwoordelijkheden zijn op het gebied van onderwijsontwikkeling, zorg en/of coaching van collega's. Op deze manier draagt de invoering van de LB-en/of LC-functies bij aan professionalisering en kwaliteitsverbetering van de sector.

De functiemix is het samenstel van lerarenfuncties met de salarisschalen LA, LB en/of LC. Op dit moment heeft ongeveer 1 procent van de leraren basisonderwijs (BO) een LB-functie. In 2014 moet 40 procent van de leraren benoemd zijn in een LB-functie en 2 procent in een LC-functie. In het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs (SBO/(V)SO) kan 14% van de leraren doorstromen naar een LC-functie.

Functiewaardering, geen beloning van personen

Het is van belang dat het hier gaat om functies, niet om de beloning van personen. Om de functies te kunnen ontwikkelen moet de onderwijsvisie vertaald worden in een visie op de organisatie. De vraag die dan aan de orde komt is: welke functies zijn er nodig om het onderwijs binnen mijn organisatie te kunnen verzorgen? Zo kan de ene school naast de 'gewone' LA-functie voor leraren vooral behoefte hebben aan een functie met een coachende taak naast het lesgeven en de andere school meer behoefte hebben een functie met een onderwijsontwikkende taak naast het lesgeven. Er kan natuurlijk ook gekozen worden voor een zogenaamde brede lerarenfunctie, waarin verschillende taken naast het lesgeven zijn opgenomen.

Er wordt verwacht dat de versterking van de functiemix goed zal verlopen, zo blijkt op grond van een grootschalig onderzoek onder het onderwijspersoneel. De bekendheid met de functiemix bij personeel en schoolleiding is in het afgelopen jaar nog verder toegenomen. De overgrote meerderheid van de scholen had in het voorjaar van 2010 al concrete invoeringsplannen, waarover binnen de scholen bovendien steeds meer wordt gecommuniceerd.