

# Samenvatting

## Werkdruk in het onderwijs, een blijvend probleem?

Werkdruk in het onderwijs is al jaren een punt van zorg. Er is veel onderzoek gedaan naar werkdruk en er zijn diverse maatregelen genomen om de werkdruk aan te pakken. Toch blijkt uit recent onderzoek dat de (ervaren) werkdruk nog steeds hoog is. Dit advies bespreekt de werkdruk in het onderwijs en stelt een pakket oplossingen voor.

## Onderzoeksgegevens over werkdruk

### *Werkdruk leraren*

Leraren werken op jaarbasis nauwelijks meer uren dan ze formeel zouden moeten werken. De werklast of *werkdrukte*, ook wel objectieve werkdruk genoemd, valt daarom op het eerste oog wel mee. Wel werken leraren met een deeltijdaanstelling verhoudingsgewijs meer over dan leraren met een voltijds aanstelling.

Hoewel de werkdruk van leraren meevalt, is de *ervaren werkdruk* of subjectieve werkdruk wel hoog. Dit komt onder meer doordat het werk vanwege de schoolvakanties in een periode van 40 à 41 weken verricht moet worden. Ook zijn er piekperiodes. Verder spelen ook andere aspecten van de leraarstaak een rol, waaronder het toenemend aantal (nieuwe) taken, het werken met 'moeilijke' leerlingen, en de relatief geringe mogelijkheden om het eigen werk zelf te plannen (regelmogelijkheden). Andere aspecten die bijdragen aan de ervaren werkdruk betreffen de werkorganisatie (een onvoldoende ontwikkeld integraal personeelsbeleid, het ontbreken van faciliteiten om het werk goed uit te kunnen voeren, en een negatieve schoolcultuur), persoonlijke kenmerken (leeftijd, psychische stabiliteit, thuissituatie en dergelijke) en externe factoren (waaronder het voortdurend moeten inspelen op maatschappelijke veranderingen, de toenemende diversiteit in de leerlingenpopulatie en de veranderingen als gevolg van het onderwijsbeleid van de rijksoverheid).

### *Schoolleiders*

Schoolleiders hebben zowel te maken met werkdruk als met een als hoog ervaren werkdruk. Ze werken (ook op jaarbasis) veel over en net als bij leraren is hun werk onevenredig over het jaar verspreid. Ook onder meer veranderingen in het takenpakket en het gebrek aan regelmogelijkheden dragen bij aan de ervaren werkdruk. Wat betreft de werkorganisatie dragen veranderingen in de organisatie en onduidelijkheden over de taakverdeling, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, bij aan werkdruk. Verder vormen de krapte op de arbeidsmarkt, de veranderende leerlingenpopulatie en het onderwijsbeleid van de rijksoverheid voor schoolleiders werkdrukverhogende factoren.

### *Onderwijsondersteunend personeel*

Bij onderwijsondersteunend personeel is eerder sprake van onderbenutting dan van overbelasting. Daarbij kan het gaan om weinig uitdaging in het werk, weinig mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen en weinig invloed op de wijze waarop het werk moet worden gedaan. Ook geringe contactmogelijkheden met collega's en een gebrekkige informatievoorziening over de kwaliteit van het werk en het uitvoeren van opdrachten dragen bij aan de ervaren werkdruk.

### *Werkdruk vergeleken*

Vergeleken met andere landen ligt het salaris van beginnende leraren in Nederland redelijk op niveau, maar met name het loopbaanperspectief is nog een knelpunt. Qua aantal lesuren en aantallen leerlingen per leraar is de Nederlandse leraar in het primair en voortgezet onderwijs meer belast dan leraren in andere landen. Hier staat een relatief grote vrijheid buiten de lesuren tegenover.

Vergeleken met andere sectoren van de arbeidsmarkt in Nederland geven werknemers in het onderwijs hetzelfde 'rapportcijfer' voor de ervaren werkdruk als 'de gemiddelde werknemer', maar vergeleken met alleen hoger opgeleiden is het rapportcijfer in de onderwijssector relatief laag.

De onderwijssector lijkt op veel punten op de zorgsector. Bij beide betreft het 'contactuele beroepen', met frequent en intensief contact met soms moeilijke en veeleisende mensen, een sterke betrokkenheid bij de leerling respectievelijk patiënt, een toenemende aandacht voor maatwerk, en relatief geringe regelmogelijkheden. Dit alles heeft duidelijk invloed op de ervaren werkdruk.

## **Werk en werkende**

De factoren die hiervoor zijn besproken kunnen worden gebundeld tot een model met drie clusters factoren. Het gaat om kenmerken van het werk (taakaspecten en werkorganisatie), kenmerken van de werkende (leeftijd, ervaring, belastbaarheid en dergelijke) en externe factoren (maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen).

De clusters 'werk' en 'werkende' zijn in de praktijk moeilijk te scheiden; er is een nadrukkelijke interactie tussen beide. Hoe gaat iemand, gegeven de kenmerken van het werk en gegeven zijn/haar persoonlijke kenmerken, om met werkdruk? Hiervoor zijn een actieve, probleemoplossende strategie en een defensieve strategie mogelijk. In een vergroting van de mogelijkheden om een positieve strategie te hanteren ligt volgens de raad de kern van de beheersing van de werkdruk. Daarvoor is een verdere professionalisering van de werkende en van de werkorganisatie nodig.

## **Aanbevelingen**

Om de werkdruk meer beheersbaar te maken stelt de raad een samenhangend pakket oplossingen voor, gericht op de werkende (door middel van personeels- en teamontwikkeling), het werk (via onderwijs- en organisatieontwikkeling) en externe factoren (met name onderwijsbeleid).

### *Personeels- en teamontwikkeling*

Binnen het eerste cluster vallen instrumenten die gericht zijn op een beter toerusten = uitrusten = 'wapenen' door en van de werkende. Het gaat om:

- *(Verdere) professionalisering van leraren*, bijvoorbeeld ten aanzien van het omgaan met 'moeilijke leerlingen' en het leren door middel van werken in teamverband.
- *Introductie van een teamontwikkelingsplan (TOP, met een bijbehorend budget)* aan de hand waarvan groepen leraren samen met onderwijsondersteunend personeel hun eigen professionalisering en onderwijskundig management ter hand kunnen nemen en daarbij eventueel interne en externe ondersteuning kunnen inroepen op basis van een budget.
- *Vermindering van de lestaak*, als instrument dat voor individuele scholen een oplossing zou kunnen bieden.
- *Verdere invoering van taak- en functiedifferentiatie*, waarbij het van belang is aandacht te besteden aan de hiervoor benodigde cultuurverandering.
- *Flexibilisering van de ADV-regeling* in de zin dat werkenden meer eigen keuzes kunnen maken.
- *Flexibilisering van de arbeidsinzet over het jaar*, met een grotere keuzemogelijkheid om al dan niet door te werken in vakantieperiodes. In het verlengde daarvan zou kunnen worden nagedacht over het harmoniseren van werk- en lesperiodes met wat in andere sectoren van de arbeidsmarkt gebruikelijk is.
- *Leeftijdsbewust personeelsbeleid*, niet beperkt tot oudere leraren, maar van jong tot oud.
- *Aantrekkelijk werkgeverschap*: specifiek met het oog op het werk in scholen met veel gewichtenleerlingen en in het speciaal onderwijs is een soort 'zwaarwerktoeslag' te overwegen.
- *Aanpak van de werkdruk van schoolleiders*, waarbij 'assessments', werving van leidinggevenden van buiten de onderwijssector en professionalisering van het schoolleiderschap een belangrijke rol kunnen spelen.

### *Onderwijs- en organisatieontwikkeling*

Uitgangspunt is dat de schoolorganisatie verder moet worden ontwikkeld tot een professionele en innovatieve organisatie. Bouwstenen daarvoor zijn:

- *Onderwijsontwikkeling in de school*: het onderwijs en de leeromgeving zullen uitdagender moeten worden ingericht. Het werken aan een dergelijke onderwijsontwikkeling zou bij voorkeur (weer) in de school zelf moeten plaatsvinden en spreekt leraren(teams) nadrukkelijk aan op hun (brede) professionaliteit.
- *Lerende teams*: deze zijn onder meer van belang voor het leren-van-elkaar, de ontwikkeling van het onderwijs, de ontwikkeling van leraren als professionals, het vergroten van regelmogelijkheden, de vergroting van het innovatief vermogen en de vermindering van de werkdruk van de schoolleiding.
- *Positieve bindende cultuur en aanspreekbaarheid*, met name in de zin van versterking van professionele en sociale contacten en steun tussen collega's en het afleggen van verantwoording over het eigen professioneel functioneren.
- *Een goede werkplek* door middel van investeringen in schoolgebouwen en voorzieningen daarbinnen.

### *Onderwijsbeleid*

Het derde cluster heeft betrekking op het onderwijsbeleid. De elementen zijn:

- *Ondersteuning en stimulering* van de scholen bij de inzet van de eerder besproken instrumenten, met daarbij tevens een dringend beroep op scholen om daadwerkelijk het integraal personeelsbeleid actief ter hand te nemen.
- *(Verdere) onderwijsinhoudelijke deregulering*, met name om meer ruimte te scheppen voor onderwijsontwikkeling door de scholen zelf.
- *Voortzetting van het onderwijsarbeidsmarktbeleid*, vooral gericht op het terugdringen van het lerarentekort, en nadrukkelijk in samenhang met het eerder genoemde aantrekkelijk werkgeverschap van scholen.
- *Vernieuwing van de lerarenopleiding* met het oog op professionalisering van het beroep en in relatie tot een meer nadrukkelijke positionering van de onderwijsinstellingen als speler in de educatieve infrastructuur.

Door een integrale inzet van de genoemde instrumenten samen, kan de werkdruk in het onderwijs meer beheersbaar worden c.q. kan de ervaren werkdruk afnemen. Duidelijk is dat veel van de genoemde instrumenten al eerder door andere instanties zijn genoemd. Veel instrumenten worden ook al toegepast. Het betreft echter een weerbarstige materie; er is gewoonweg tijd nodig om instrumenten te ontwikkelen en toe te passen binnen de school. Dit alles verlangt ook nadrukkelijk investeringen, zowel van de zijde van de overheid als van de zijde van schoolorganisaties en werkenden in het onderwijs.

In het beleid met betrekking tot de werkdruk zijn naar het oordeel van de raad gaandeweg een aantal veronderstellingen geslopen die een vrij uitzicht op de problematiek verhinderen. De raad heeft gemeend verschillende opties die gewoonlijk niet worden besproken toch uitdrukkelijk onder de aandacht te brengen. Dit betekent dat de discussie zal moeten worden geopend over het totale pakket aan instrumenten en met name over een aantal instrumenten die het verdienen om uit de taboesfeer te worden gehaald:

- professionalisering in brede zin (zowel van leraren als schoolleiders), scholing en carrièrelijnen in relatie tot kleinschalige team- en organisatieontwikkeling;
- scheppen van variatie in tijdsbestedingspatronen (flexibilisering van ADV- en vakantieregelingen en dergelijke);
- het harmoniseren van werk- en lesperiodes met wat in andere sectoren van de arbeidsmarkt gebruikelijk is (45-47 weken in plaats van 40-41 weken);
- individuele en groepsgewijze beloningsdifferentiatie (een 'zwaar-werktoeslag') voor leraren die met achterstands- en risicoleerlingen werken; en
- meer fundamentele ingrepen in de lerarenopleidingen in relatie tot het opbouwen van deskundigheidsvoorzieningen binnen en door de scholen zelf.