



Een gemengd succes
Evaluatie Regeling salarismix
Randstadregio's mbo

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	5
1.1	Achtergrond.....	5
1.2	Doel- en vraagstelling	6
1.3	Opzet van het onderzoek	7
2	Vertalen landelijk beleid naar instellingsbeleid	9
2.1	Van sectorakkoord naar individuele afspraken	9
2.2	Overleg tussen bestuur en OR.....	11
3	Aanpak verhogen aandeel docenten LC en LD	13
3.1	Inrichten LC en LD functies	13
3.2	Procedures voor doorstroom	16
3.3	Uitstroom en vervanging	17
3.4	Inbedding salarismix in HRM-beleid	18
3.5	Inzet middelen	18
4	Resultaten en ontwikkeling salarismix.....	21
4.1	Ontwikkeling salarismix	21
4.2	Ontwikkeling salarismix per Randstadinstelling	22
4.3	Behalen doelstelling salarismix: een blik op de aantallen	24
4.4	Knelpunten en succesfactoren	25
4.5	Beoogde en gepercipieerde effecten	28
5	Inzet middelen werkdrukverlichting	31
5.1	Inzet middelen vaak niet bekend	31
5.2	Breed scala aan inzet	31
5.3	Geen zicht op effectiviteit	32
6	Conclusies en aanbevelingen	35
6.1	Salarismixbeleid.....	35
6.2	Salarismix: een gemengd resultaat.....	36
6.3	Werkdrukverlichting: weinig zicht op inzet en effectiviteit.....	37
6.4	Bijdrage aan beoogde effecten	38
6.5	Aanbevelingen	39
Bijlage 1	Randstadinstellingen	41
Bijlage 2	Gespreksleidraad	43

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Convenant leerkracht en de Regeling salarismix Randstadregio's

In 2008 ondertekenden de sociale partners in de sector beroepsonderwijs en volwasseneducatie en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een sectorakkoord in het kader van het Convenant Leerkracht van Nederland.¹ Voor het mbo is afgesproken de middelen vanuit Convenant Leerkracht onder andere in te zetten voor een inkorting van de salarisschalen en het verhogen van de maxima van die schalen voor de hele sector. Daarnaast is afgesproken om gericht in te zetten op het realiseren van een beloningsimpuls voor docenten in tekortregio's.

Op basis van de afspraken in dat akkoord heeft het ministerie van OCW de Regeling 'Versterking van salarismix leraren middelbaar beroepsonderwijs in de Randstadregio's' opgesteld (hierna de Regeling).² Deze regeling bepaalt dat OCW aanvullende bekostiging aan mbo-instellingen in de Randstad ter beschikking stelt met twee doelen:

- het aandeel docenten in de bezoldigingsschalen LC, LD of LE te verhogen;
- de werkdruk voor docenten te verlagen door extra docenten of instructeurs aan te nemen.

In 2019 was voor de Regeling een bedrag van ruim 48 miljoen aanvullende bekostiging beschikbaar. Ook voor de komende jaren (2020-2024) is een bedrag van 50 miljoen in de OCW-begroting hiervoor opgevoerd. Momenteel zijn er 26 mbo-instellingen die op grond van de regeling aanvullende bekostiging ontvangen. Het jaarlijkse totaalbudget wordt naar rato verdeeld op basis van het aantal studenten woonachtig in de Randstadgemeenten (plus een aantal aanvullende parameters: bol/bbl, kleine instellingen en dergelijke), zodat per instelling het beschikbare budget op dit moment uiteenloopt van 60 duizend tot 6 miljoen euro per jaar.

Na 2009 heeft het ministerie van OCW met de instellingen individuele afspraken gemaakt over de te bereiken doelstelling voor de besteding van de aanvullende bekostiging. De aanvullende middelen zijn in twee tranches beschikbaar gekomen. Om in aanmerking te komen voor de tweede tranche moesten instellingen eind 2011 voldoen aan tussendoelen over het aantal benoemingen naar hogere schalen.

De verantwoording van de aanvullende bekostiging loopt via de jaarverslaggeving. Daarnaast moeten instellingen op verzoek van OCW kunnen aantonen dat ze de activiteiten waarvoor aanvullende bekostiging is verstrekt, ook daadwerkelijk hebben uitgevoerd en dat is voldaan aan de verplichtingen die verbonden zijn aan de aanvullende bekostiging. Verder geldt dat instellingen verplicht zijn mee te werken aan door OCW ingesteld onderzoek gericht op beleid rondom de salarismix.

Instellingen mogen wanneer ze aan hun doelen en verplichtingen hebben voldaan een eventueel restant van de aanvullende bekostiging besteden aan andere activiteiten gericht op de algemene doelen waarvoor de Rijksbijdrage wordt verstrekt.

¹ Staatscourant nr 42, 3 maart 2009. Definitief akkoord Convenant Leerkracht, Sector beroepsonderwijs en volwasseneducatie Den Haag, 10 december 2008.

² Randstadregio's zijn gedefinieerd als de vier grote steden, Almere, en de omliggende regio's, te weten de RPA gebieden Zuidelijk Noord-Holland, Rijn-Gouwe, Haaglanden, Rijnmond, Gooi en Vechtstreek, Eemland en Utrecht-Midden.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

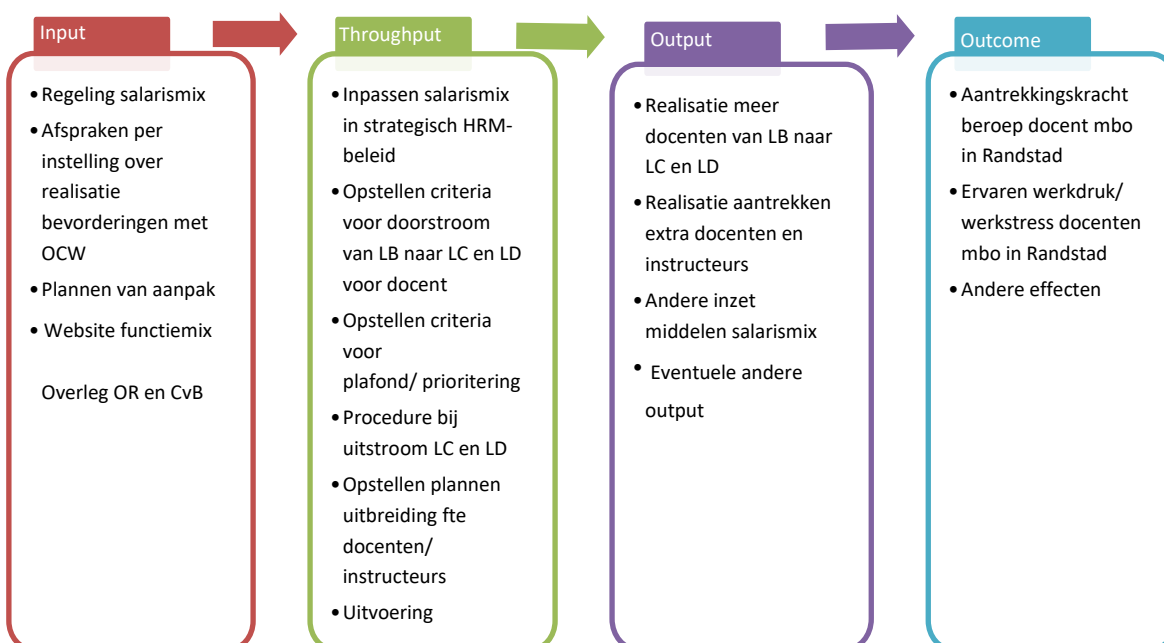
In de regeling is opgenomen dat er onderzoek zal worden gedaan naar het bereikte effect dan wel het bereikte resultaat van deze aanvullende bekostiging. Het ministerie van OCW heeft Oberon gevraagd de regeling te evalueren op basis van een objectief en representatief beeld van de uitvoering van de Regeling salarismix Randstadregio's mbo.

Bij evaluaties is het behulpzaam de interventielogica (ook wel de beleidstheorie) expliciet te maken, zodat de verschillende stappen daarin én de onderlinge samenhang daartussen helder worden. Figuur 1.1 schetst hieronder voor deze Regeling de beleidstheorie van de Regeling.

Voor het evaluatieonderzoek nemen we als input de financiële middelen in het kader van de aanvullende bekostiging en ook individuele afspraken tussen instellingen en OCW over de aantallen bevorderingen. In het onderzoek is vervolgens in de eerste plaats vanuit die input in kaart gebracht of en op welke manier het proces op de instellingen plaatsvindt (throughput). Hoe is één en ander vertaald in criteria voor doorstroom naar hogere salarisschalen, welke plannen zijn gemaakt voor uitbreiding van het aantal docenten en instructeurs, hoe is dat ingepast in het strategisch HRM-beleid van de instellingen en hoe verloopt de uitvoering van die voornemens?

In de tweede plaats is gekeken welke concrete output daarmee is gerealiseerd. Hoeveel extra fte aan docenten/instructeurs zijn aangesteld met de extra middelen, hoeveel bevorderingen van docenten naar LC en LD hebben plaatsgevonden, hoe verhoudt zich dat tot de afspraken, hoe zijn aanvullende middelen eventueel anders ingezet, dan wel aan reserves toegevoegd, en wat zijn redenen daarvoor? Als laatste is dan de vraag in hoeverre deze output bijdraagt aan de beoogde achterliggende doelen van de regeling, namelijk de aantrekkingskracht van het beroep van mbo-docent in de Randstad vergroten en het terugbrengen van ervaren werkdruk (outcome).

Figuur 1.1 Beleidstheorie Regeling salarismix Randstadregio's mbo



Het zal duidelijk zijn dat de laatste stap, het vaststellen van outcome, met dit onderzoek in dit geval moeilijk is. Immers, naast de regeling spelen tal van andere factoren die van invloed zijn op de aantrekkingskracht van het beroep van mbo-docent in de Randstad en op de werkdruk. Zeker ook omdat het om een periode van tien jaar gaat.

Onderzoeksvragen

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende hoofdvragen, die zijn gebaseerd op de vragen die het ministerie, in overleg met de ondertekenaars van het Convenant, begin 2020 heeft geformuleerd:

1. *75% van het budget is bedoeld voor het verhogen van het aandeel docenten in voltijdequivalenten in een LC, LD en/of LE-schaal. Op welke wijze hebben instellingen hier vorm aan gegeven?*
2. *Hoe heeft de salarismix zich in de Randstad en per instelling ontwikkeld en wat zijn daarvan de oorzaken?*
3. *25% van het budget is bedoeld voor het verlichten van de werkdruk, door extra functies voor docenten en/of instructeurs te realiseren. Hoe zijn deze middelen ingezet en wat zijn de resultaten daarvan geweest?*
4. *Welke bijdrage heeft de regeling geleverd aan de beoogde effecten, en welke lessen zijn er te trekken uit de onderlinge vergelijking tussen instellingen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling?*

1.3 Opzet van het onderzoek

Op basis van de doelstelling, bovenstaande vragen en de beleidstheorie hebben we gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet die bestond uit een deskresearch, een ronde interviews met landelijke partijen en interviews bij de Randstandinstellingen met vertegenwoordigers van personeel en bestuur. Ter voorbereiding zijn relevante openbare data per instelling op een rij gezet.

Vorbereiding

In de voorbereiding van het onderzoek voerden we in het voorjaar van 2020 verschillende activiteiten uit. Het onderzoek startte met een (online) bijeenkomst met de opdrachtgever. Daarna gaf een beknopte deskresearch een overzicht van de beschikbare documentatie over de regeling en zijn enkele oriënterende interviews uitgevoerd met de vakbonden en de MBO Raad. Beiden gaven input voor de leidraad voor de interviews.

Een analyse van de beschikbare data gaf een eerste beeld van de verschillen in uitvoering en resultaten tussen instellingen. Daarbij zijn beschikbare gegevens over de ontvangen bekostiging, eerdere correspondentie met OCW, gerealiseerde salarismix en studentaantallen over de periode 2006 tot en met 2019 voor elke instelling met elkaar gecombineerd in factsheets. Ten slotte zijn ter voorbereiding op de gesprekken met de instellingen ook de meest recente geïntegreerde jaardocumenten gescand op termen als salarismix, functiemix en LC.

Interviews en respons

De kern van het onderzoek was een ronde interviews met vertegenwoordigers van zowel het bestuur als van het personeel van de 26 (Randstad) instellingen die nu onder de regeling vallen. Deze interviews zijn afgenomen tussen eind mei en eind juni 2020. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van al deze instellingen. Ter voorbereiding op de interviews ontvingen alle vertegenwoordigers een leidraad met daarin een uitwerking van de onderzoeksvragen. Deze is opgenomen in bijlage 2.

Omdat twee instellingen onder één bestuur vallen zijn uiteindelijk 25 instellingen benaderd. 23 instellingen hebben deelgenomen aan het onderzoek. Eén AOC en één vakinstelling hebben niet gereageerd op de herhaalde benaderingen.

Van de 23 instellingen is bij 21 een telefonisch of online interview gehouden met zowel een vertegenwoordiger van het personeel – in de praktijk vaak de voorzitter of een of meerdere leden van de OR - als het bestuur. Een deel van die laatste interviews is gehouden met leden van het College van Bestuur (CvB), een ander deel met directeuren of stafmanagers Human Resource Management (HRM) of soms met beiden. Dit was een keuze die de instelling zelf kon maken. Bij twee instellingen is alleen gesproken met een vertegenwoordiger van het bestuur, omdat het niet lukte om in de looptijd van het onderzoek een afspraak met de OR te maken. Uiteindelijk zijn er in totaal 44 interviews gehouden. Door de geringe niet-respons geven de interviews samen een representatief beeld van de uitvoering van de regeling.

2 Vertalen landelijk beleid naar instellingsbeleid

In 2008 is de Regeling versterking van salarismix leraren middelbaar beroepsonderwijs in de Randstadregio's van start gegaan. In dit hoofdstuk kijken we hoe het landelijk beleid naar het instellingsbeleid is vertaald. We gaan eerst in op hoe het overleg tussen het ministerie van OCW en de instellingen over de salarismix destijds is verlopen (paragraaf 2.1), daarna op hoe het overleg over de salarismix binnen de mbo-instellingen tussen het bestuur en de ondernemingsraad (OR) is verlopen (paragraaf 2.2).

2.1 Van sectorakkoord naar individuele afspraken

Uitwerking van sectorakkoord en Regeling

Eind 2008 is een definitief sectorakkoord gesloten voor de uitwerking van Convenant Leerkracht voor het mbo (bve). In oktober 2009 is ter uitwerking van dat akkoord de Regeling versterking van salarismix leraren middelbaar beroepsonderwijs in de Randstadregio's gepubliceerd. In de aanloop naar de uitwerking van het Convenant en het sectorakkoord naar de Regeling in 2009 is er veel contact geweest tussen het ministerie van OCW, de MBO Raad en individuele instellingen.

In de periode na publicatie van de Regeling was lang onduidelijk hoe de afspraken over de (tussen-) doelen met betrekking tot de versterking van de salarismix geïnterpreteerd moesten worden. In de interviews geven meerdere besturen en OR-en aan dat er destijds veel discussie was over de te realiseren aantallen en/of percentages. Ook speelde de vraag hoe om te gaan met verschillen in uitgangssituatie. Instellingen die al veel docenten in een LC- of LD-schaal hadden, konden niet zo gemakkelijk meer groeien als instellingen die dat niet hadden. Voor een aantal instellingen was ook niet duidelijk hoe ze moesten (gaan) verantwoordelijk over deze regeling en speelde onduidelijkheid over de cijfers van de 0-meting een rol, bijvoorbeeld omdat instellingen zowel vmbo als mbo-onderwijs verzorgen. Tenslotte was er ook veel discussie over de vraag hoeveel promoties instellingen met een gegeven budget meerjarig kunnen realiseren.

In 2011 is de publicatie van een Wijzigingsregeling gebruikt om de in het convenant afgesproken (tussen-) doelen te verhelderen. Daarin werd gesteld: "Omdat de salarismix op het moment van de nulmeting, 1 oktober 2008, per instelling sterk verschilt, is er geen sprake van algemeen geldende (tussen-) doelen of groeipercentages. Daarbij komt dat de gemiddelde instroomniveaus van leraren bij de verschillende instellingen ook sterk uiteenlopen, waardoor de kosten voor het versterken van de salarismix niet voor alle instellingen gelijk zijn. Verder nemen, vanwege de generieke maatregel van het inkorten van de carrièrelijnen, de meerkosten van een promotie in de toekomst sterk toe. Dit alles betekent dat er bij de versterking van de salarismix sprake is van een groeimodel dat er voor iedere instelling anders uitziet."³. Het ministerie van OCW heeft dan ook met alle instellingen die onder de Regeling vallen individuele afspraken gemaakt.

³ Toelichting uit de Wijzigingsregeling 2011 (Staatscourant nr 5122, 23 maart 2011: "Regeling van de Staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 22 februari 2011, nr. DL/A/257799, houdende wijziging van de Regeling versterking van salarismix leraren middelbaar beroepsonderwijs in de Randstadregio's in verband met de bekendmaking van het beschikbaar bedrag aanvullende bekostiging 2011).

Individuele afspraken

De aanvullende middelen kwamen in twee tranches beschikbaar. Om in aanmerking te komen voor de tweede tranche moesten instellingen op 1 oktober 2011 voldoen aan de eisen van het individuele 'groeimodel'. Dit betekende dat het ministerie voor elke instelling afzonderlijk moest beoordelen of er voldoende aantallen promoties waren gerealiseerd. Mede daarom heeft het ministerie van OCW begin 2011 alle mbo-instellingen in de Randstad uitgenodigd om een plan van aanpak voor te leggen ter beoordeling, opdat ze meer zekerheid zouden hebben over de vraag of het "instellings specifieke groeimodel" voldeed aan de afspraken in het convenant. De meeste (17 van de destijds 28) instellingen hebben in de maanden daarna van die mogelijkheid gebruik gemaakt en een plan ingediend, op basis waarvan er meestal nog een uitgebreide correspondentie volgde tussen het ministerie en de instelling. Deze ging voor een groot deel over de onderliggende aannames, waarbij de instellingen doorgaans de focus legden op het beleid dat ze wilden inzetten, terwijl het ministerie de nadruk legde op de aantallen te realiseren promoties. Voor alle instellingen is uiteindelijk bepaald hoeveel benoemingen naar hogere schalen zouden kunnen worden gerealiseerd op basis van de omvang van de aanvullende bekostiging en de kosten per benoeming naar een hogere schaal.

Omdat sprake was van een aanloopfase tussen 2009 en 2011, is ook afgesproken dat het incidenteel niet-besteed budget mocht worden ingezet voor scholingskosten die direct zijn gekoppeld aan de te realiseren bevorderingen⁴.

Het ministerie van OCW heeft geen uniform overzicht van de gemaakte afspraken. Voor de voorbereiding van het onderzoek is inzage gegeven in de correspondentie tussen het ministerie en de instellingen. Die bevat zowel (verwijzingen naar) telefonische en maildiscussie als formele brieven. Ook zijn er meerdere versies van plannen en doelstellingen in omloop, waardoor in het kader van deze evaluatie niet altijd eenduidig is te reconstrueren wat uiteindelijk "de individuele afspraak" was over de te bereiken doelstelling voor de besteding van de aanvullende bekostiging, zoals die tussen het ministerie en de verschillende instellingen zijn vastgelegd. Voor enkele instellingen, die al een hoog aandeel LC kenden, zijn geen afspraken gemaakt over groei in aantal LC-functies, maar over behoud van een (minimum) aandeel LC. Bij geen enkele instelling lijken er afspraken te zijn gemaakt over docenten in de LE-schaal, een doel dat nog wel in de regeling was genoemd.

Voor 19 instellingen hebben we uiteindelijk een absoluut aantal te realiseren fte LC en fte LD voor (meestal) 2014 uit de correspondentie kunnen destilleren. Mede hierom zijn we de interviews met instellingen gestart met de vraag welke doelstelling was afgesproken. Hieruit bleek dat de meeste instellingen nog sturen op het aantal afgesproken fte in LC en/of LD, maar een deel ook is gaan sturen op een volgens hen gewenste verhouding tussen LB, LC en LD. In een aantal gevallen zijn instellingen zelf het voorbeeld dat wordt genoemd in een voetnoot van het definitieve akkoord (25% LB-docenten, 65% LC-docenten en 10% LD-docenten) als streefdoel gaan hanteren.

⁴ De toelichting op de Wijzigingsregeling stelt "In geval dit groeimodel incidenteel ruimte biedt, kan deze budgetruimte op tijdelijke basis besteed worden aan scholing wanneer deze scholing gekoppeld is aan een promotie, bijvoorbeeld een mastertraject voor een gerichte promotie naar salarisschaal LD. Dit kan uitsluitend als de structurele doelen in het groeimodel, te weten het maximaal versterken van de salarismix van leraren, hiermee gediend worden."

2.2 Overleg tussen bestuur en OR

In de eerste periode na de start van de salarismix heeft er bij de instellingen vaak afstemming plaatsgevonden tussen de OR en het CvB. Over het algemeen lijkt het overleg destijds goed en transparant verlopen te zijn. Het is echter niet altijd duidelijk hoe de afstemming destijds is verlopen, omdat personeels- of bestuursleden die zijn geïnterviewd niet altijd vanaf het begin werkzaam zijn bij de instelling of betrokken zijn bij de OR.

Bij bijna alle instellingen vindt er momenteel ook nog afstemming plaats over de salarismix tussen de OR en het CvB. Soms wordt er jaarlijks over gesproken, bij sommige instellingen staat het vaker op de agenda.

De afstemming over de salarismix verloopt bij het grootste gedeelte van de instellingen heel goed. De OR denkt mee, heeft (opbouwende) kritiek en aandachtspunten met betrekking tot de salarismix. Er wordt dan onder andere afgestemd over de formatie, doorstroom (promotie- en demotiebeleid) en streefcijfers. Ook is het percentage LD-docenten en de inhoud van de LD-functie bij een aantal instellingen onderwerp van gesprek. Een OR-lid geeft aan dat afstemming amper nodig is, omdat de OR erg tevreden is over de salarismix bij de instelling.

Bij enkele instellingen wordt het onderwerp niet heel vaak besproken of kan de afstemming over de salarismix beter. Zo geeft een OR-lid aan dat het onderwerp vooral ter sprake komt als bonden op bezoek komen en dat *“het niet lukt om er serieus werk van te maken, omdat de CvB het argument aanvoert ‘hoeft niet verantwoord te worden’ ”*.

3 Aanpak verhogen aandeel docenten LC en LD

Driekwart van de salarismix-middelen was bedoeld om het aandeel docenten in LC-, LD- en/of LE-schalen te verhogen. Instellingen waren vrij om dat op hun eigen manier vorm te geven. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe instellingen de LC- en LD- functies inrichten (paragraaf 3.1), hoe de procedure voor doorstroom er uitziet (paragraaf 3.2), hoe instellingen omgaan met uitstroom en vervanging (paragraaf 3.3), hoe de Regeling salarismix is ingebed in het HRM-beleid (paragraaf 3.4) en hoe de middelen hiervoor zijn ingezet (paragraaf 3.5).

3.1 Inrichten LC en LD functies

Functiebeschrijvingen

Vrijwel alle instellingen hebben een beschrijving van de LB-, LC- en eventueel LD-functies. LE-functies komen in de praktijk zelden voor. Docenten in een hogere schaal (LC en LD) hebben binnen bijna alle instellingen een meer divers takenpakket. De exacte invulling verschilt tussen instellingen, maar op hoofdlijnen gelden meestal de volgende functiebeschrijving:

- LB-docenten geven vooral les. Ze bereiden het onderwijsprogramma voor, voeren het uit, beoordelen en begeleiden studenten.
- LC-docenten voeren naast de direct lesgevende relatief meer andere (onderwijsgerelateerde) taken uit. Vaak zijn dit coördinerende taken binnen het eigen team of het meewerken aan onderwijsontwikkeling. Ook wordt er gekeken naar de pedagogisch-didactische vaardigheden van docenten; daar moeten zij zich verder in hebben ontwikkeld dan een LB-docent.
- LD-docenten hebben meer coördinerende en organiserende taken, die vaak team-overstijgend zijn. Binnen een aantal instellingen worden ook onderzoeksvaardigheden gevraagd van docenten in de LD schaal of wordt een LD-docent als een 'boegbeeld' van een opleiding gezien.

Enkele instellingen hebben aangegeven dat zij geen LD-functie hebben voor docenten. Op een deel daarvan worden momenteel wel de mogelijkheden verkend om in de toekomst een LD-functie voor docenten te realiseren.

Startende docenten, zij-instromers en docenten die nog niet aan de wettelijke bekwaamheidseisen voldoen en hiertoe in opleiding zijn, worden veelal in schaal LB ingedeeld. Na een aantal jaar ervaring of het halen van een pedagogisch didactisch getuigschrift (pdg) komen ze in aanmerking voor doorgroei naar LC.

Visie op het functiehuis

Zoals uit de functiebeschrijvingen blijkt, worden er in een hogere schaal bij de meeste instellingen andere taken naast het lesgeven gevraagd. Over het algemeen geldt hoe hoger de schaal waarin een docent zit, des te meer andere taken dan directe onderwijsactiviteiten worden verwacht. Veel instellingen noemen dat ze deze keuze voor extra taken en verantwoordelijkheden mede maakten omdat het functiewaarderingssysteem FUWA-MBO dit vereist voor een hogere waardering en daarmee een hoger salaris(schaal). Ongeveer een kwart van de instellingen heeft echter een andere keuze gemaakt. Hier groeien docenten die voldoen aan de bekwaamheidseisen bij goed functioneren automatisch door naar LC. Bij deze instellingen fungeert LB de facto als 'aanloopschaal'.

Bij enkele instellingen is er ook een (aparte) route naar LC voor zogenaamde ‘excellente docenten’. Deze docenten kunnen in een hogere schaal benoemd worden, zonder dat zij extra taken uit hoeven te voeren. Het doel hiervan is dat de instelling deze goede docenten juist graag ‘voor de klas’ wil houden, maar hen doorgroei naar een hogere schaal niet wil ontzeggen. Op nog enkele instellingen speelt de discussie hierover op dit moment tussen bestuur en OR. Een aantal respondenten vanuit de OR is van mening dat een goede docent ook zonder extra taken in een hogere schaal zou moeten kunnen komen, terwijl respondenten vanuit HR of bestuur vaak van mening zijn dat bij een hogere schaal ook meer vaardigheden én taken horen.

“Op dit moment is er wel discussie of er niet te zwaar is ingezet op extra taken om in LC te komen. Iemand die excellent docent is, goed in het onderwijsgeven, dat wil je ook belonen. Dat lesgevende aspect is ondervertegenwoordigd in de huidige criteria. Daarover is management nu in gesprek met de OR” (HR).

Lesgeven versus andere taken

LC-docenten geven vrijwel op alle instellingen voor het grootste deel van de tijd les. Binnen de instellingen waar LD-docenten zijn, geeft een deel van deze docenten ook les, maar is dat minder dan in vergelijking met LC-docenten. In de tijd dat zij geen lesgeven, werken zij aan andere onderwijsgerelateerde taken. De percentages over hoeveel les LD-docenten geven, variëren tussen de 20 en 70%. Het meest genoemd is dat een LD-docent voor ongeveer 50% van de tijd nog lesgebonden taken heeft. Een klein aantal instellingen zegt dat dit percentage niet is vastgelegd, maar dat het aan het team is om de taken te verdelen en zo te bepalen wie hoeveel uren lesgeeft.

Ongeveer de helft van de instellingen heeft medewerkers in LD ingeschaald die weinig tot geen lesgeven. Het gaat dan vaak om teamleiders, managers en medewerkers met andere taken (zoals begeleiders). Dat zorgt voor een vertekening van de cijfers over het aantal LD-docenten. Enkele instellingen zeggen dat het CvB en de OR hierover in gesprek zijn of dat sinds een paar jaar de managementfuncties niet meer in LD worden gezet.

“Je bent en blijft docent. Bij ons moet ook iedere manager altijd les blijven geven, want dat is de kern waar je het voor doet. Dat doen de meeste managers ook, zo’n 20% van de tijd. Sommige wat meer en sommige alleen bij noodgevallen. Zij zitten allemaal in LD” (CvB).

“De LD-functies zijn vooral ingevuld door teamleiders. Er waren eerst coördinatoren in LC en die zijn met middelen uit de salarismix teamleider in LD geworden. Het idee was dat ze nog één dag in de week les gingen geven, maar dat is snel losgelaten. De OR is het hier niet mee eens, teamleiders horen niet in een LD-schaal. Daarom is sinds kort afgesproken dat bij het vrijkomen van deze functies dit ingevuld gaat worden als echte LD-docent, waarbij nieuwe teamleiders uit het reguliere budget in een S-schaal komen” (OR).

Aanvullende voorwaarden voor doorstroom

Om door te stromen naar een hogere schaal hebben de meeste instellingen, naast de criteria die volgen uit de functieomschrijvingen (goed functioneren als docent, onderwijs-ontwikkeltaken, coördinerende taken) aanvullende voorwaarden opgesteld waar docenten aan moeten voldoen. Het varieert sterk tussen de instellingen hoe specifiek zij de criteria voor doorstroom opstellen. Voorbeelden van (verschillende) criteria voor doorstroom naar LC zijn:

- aantal jaren onderwijservaring of aantal jaren aanstelling bij instelling, bijvoorbeeld drie jaar;

- opleiding op hbo(+)niveau;
- een vorm van scholing volgen;
- werken aan persoonlijke ontwikkeldoelen die in samenspraak met leidinggevende of HR worden opgesteld.

Bij ongeveer een kwart van de instellingen groeit een docent, mits deze goed functioneert, na een aantal jaren dienstverband zonder aanvullende voorwaarden door van LB naar LC.

Ook voor doorstroom naar LD-functies zijn naast het beheersen van de gevraagde competenties uit de functieomschrijvingen aanvullende criteria opgesteld. Voorbeelden van criteria voor doorstroom naar LD zijn:

- in het bezit zijn van een afgeronde masteropleiding, of bereidheid om deze te gaan halen;
- collega's kunnen coachen, in staat zijn om het team op pedagogisch-didactisch handelen naar een hoger niveau te brengen;
- team overstijgende specifieke expertise (curriculumontwikkeling, examens, begeleiding);
- het opzetten en uitvoeren van onderzoek.

Impuls voor doorstroombeleid

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat door de salarismix er vooral de eerste jaren flink is ingezet op het realiseren van de beoogde groei in aantallen LC-docenten. De afgelopen tien jaar zijn als effect van de salarismix-afspraken bij ongeveer driekwart van de instellingen de criteria voor doorstroom in enige mate aangepast. De voorwaarden voor doorstroom zijn daarbij vaker uitgebreid dan verminderd. Een aantal instellingen geeft bijvoorbeeld aan dat zij aan het begin nog geen doorstroombeleid en bijbehorende criteria hadden, maar dat inmiddels wel hebben ontwikkeld. Een klein aantal instellingen heeft de afgelopen tien jaar nieuwe functies gecreëerd, zoals een functie voor LD-docenten.

“De salarismix heeft zich ontwikkeld van puur een salarisregeling naar meer een HRM-instrument. Er wordt ook specifiek gekeken naar scholing en dergelijke en of daaraan wordt voldaan.” (CvB)

Mede doordat er de afgelopen jaren veranderingen plaats hebben gevonden in de voorwaarden om door te stromen, geeft ongeveer een derde van de instellingen aan dat zij in praktijk LC- of LD-docenten hebben, die niet aan de huidige criteria voldoen. In het verleden zijn er bij deze instellingen docenten vanwege andere gronden in LC of LD ingeschaald, zonder dat ze aan de (huidige) eisen voldoen. Bij een aantal instellingen is dit (ook) gedaan vanwege de druk om de doelstelling van de salarismix te behalen.

“De eerste jaren zijn er door de druk vanuit het ministerie op het tijdig behalen van het doel wel meer mensen benoemd in LC dan we anders hadden gedaan. Een deel van deze docenten was nog niet eens bevoegd, maar we deden er alles aan om het target te halen” (CvB).

“Wat we in 2014 wel gedaan hebben, is eenmalig mensen gaan benoemen in een hogere schaal. Zonder procedures en heldere afspraken. Daarvan heb ik nu nog last, want zij zijn onterecht in een hogere schaal gekomen. We moesten dat geld kwijt en door de drukte was er geen tijd en aandacht om hier goed beleid op te voeren. Soms heeft het heel goed uitgepakt hoor, er zijn mensen die hebben die groei echt waargemaakt. Maar dat is de omgekeerde wereld. Je zou die persoon vanuit ontwikkelperspectief de kans willen geven, maar nu is dat andersom gedaan” (HR).

3.2 Procedures voor doorstroom

Hoe de procedures voor doorstroom naar een hogere functie er uit zien, verschilt sterk tussen de instellingen. We noemen hieronder een aantal voorbeelden:

- door een traject tot LC- of LD-docent te volgen (bij ongeveer de helft van de instellingen);
- door op een vacature LC of LD te solliciteren (vooral bij doorstroom naar LD);
- een automatische doorgroei na een aantal jaren ervaring en bij goed functioneren (vooral bij doorstroom naar LC);
- in gesprek met de (directe) leidinggevende en op basis van beoordelingen moet de docent aantonen aan de criteria voor LC of LD te voldoen.

“Het CvB wilde doorstromen alleen op sollicitatiebasis. Wij wilden als OR voor medewerkers ook een garantie om door te groeien. Er is daarom een compromis gekomen, waarbij er deels een automatische doorstroom is bij goed functioneren en beschikbaarheid (van LB naar LC), de andere helft is doorstroom op basis van solliciteren (van LC naar LD)” (OR).

Ongeveer de helft van de instellingen biedt trajecten of leergangen aan voor de doorstroom van LB naar LC of van LC naar LD. Deze trajecten bestaan vaak uit een combinatie van begeleiding, intervisie en scholing, erop gericht te voldoen aan de (hogere) kwaliteitsniveaus zoals hierboven beschreven. Deze instellingen noemen dat de salarismix mede de aanleiding was om dergelijke trajecten aan te bieden of te ontwikkelen, als dat de middelen het mogelijk maakte om dit te bekostigen. Binnen sommige instellingen wordt ook weleens de opleiding van docenten betaald en krijgen zij vanuit de instelling ook tijd om aan de opleiding te besteden. Het verschilt tussen instellingen of de trajecten hetzelfde zijn voor alle docenten, of dat dit traject op maat wordt afgestemd per docent.

“In dit traject bouwt de docent een portfolio op en volgt scholing. Vervolgens wordt het traject afgesloten met een beoordeling of de docent heeft voldaan aan de criteria en nu in staat is om op dit niveau te functioneren. Het gaat daarbij om kennis, vaardigheden en competenties. Het traject is maatwerk, maar met een aantal generieke componenten” (CvB).

Een ruime meerderheid van de instellingen geeft aan dat er een plafond is aan het aantal promoties, al wordt dit nog niet bij alle instellingen bereikt. Zolang het plafond nog niet bereikt is, kunnen docenten hier doorstromen mits ze aan de criteria voldoen. Waar het plafond wel bereikt is, moeten docenten wachten totdat er een plek beschikbaar is. Meestal gaat die dan naar de docent die het langst in de wachtrij staat. Als de procedure uit sollicitatiegesprekken bestaat, dan wordt de beste docent benoemd in de hogere schaal.

Het is niet voor iedereen duidelijk op welke manier er geprioriteerd wordt. Dat kan komen, omdat er geen beleid voor is, omdat het nog niet eerder is voor gekomen of omdat de prioritering niet transparant is. Ook is het niet altijd duidelijk wanneer het plafond is bereikt en vooral ook niet wat de streefaantallen zijn per schaal.

“Bij ons gaat het als volgt: je gaat naar je directeur en zegt ‘ik wil graag een schaal hoger’. Hij pakt vervolgens het document erbij en kijkt wat je allemaal al kan en wat je nog moet doen. Vervolgens maak je trajectafspraken. Als je dan alles hebt behaald, dan zegt de directeur ‘je bent nu klaar om naar een hogere schaal te gaan, maar nu nog wachten tot dat er plek in de formatie is’” (OR).

“Met een aantal locaties gaat het minder goed, die beknibbelen op personeelsuitgaven. Het is dan vaak de locatiedirecteur die aangeeft dat er geen ruimte is voor de promotie van meer docenten. Omdat de besluiten tussen CvB, directeuren, opleidingsmanagers en teams gemaakt worden, is er altijd wel iets om je achter te verschuilen, waarom het niet kan. De besluitvorming is niet transparant genoeg” (OR).

De procedures omtrent doorstromen zijn bij de meeste instellingen de afgelopen tien jaar aangepast, in samenhang met de aanpassingen die aan de criteria zijn gedaan. Enkele instellingen geven aan dat het uitvoeren van het doorstroombeleid lager in de organisatie is komen te liggen, bijvoorbeeld bij de locatie of het team. Over het algemeen is het salarismixbeleid steeds meer een HR-instrument geworden.

“Bij de start van de salarismix is ervoor gekozen om extra te investeren in de doorstroom van docenten. Er zijn destijds drie tranches uitgezet waarin mensen konden solliciteren voor een LC- of LD-functie. Zowel in 2013, 2014 en 2015 zijn er grote groepen gestart met een doorstroomtraject na een sollicitatie. Deze trajecten duurden twee jaar. Eerst hebben we dus in hele grote groep geïnvesteerd, dat liep tot 2016/17. Nu kiezen we voor een voordracht door de leidinggevende en spreken op maat een ontwikkeltraject af. Nog steeds is scholing heel belangrijk en maken we afspraken over wat we willen zien” (CvB, HR).

3.3 Uitstroom en vervanging

Ongeveer de helft van de instellingen zegt voor een vrijgekomen LC- of LD-functie te streven naar het aannemen van weer een LC- of LD-docent. Dit moet dan wel passen binnen het formatieplan van de instelling, de locatie of het team. In de praktijk zijn niet altijd voldoende LC- of LD-docenten beschikbaar. Het duurt een tijdje voordat een LB-docent toe is aan een LC-functie. Er worden dan ook weleens LB-docenten aangenomen, met het idee dat zij doorgroeien naar LC. Veelal hebben interne kandidaten voorrang.

Enkele OR-leden plaatsen kanttekeningen of het beleid in de praktijk ook zo uitpakt, of instellingen een LC- of LD-functie ook weer opvullen met een LC- of LD-docent. Zij hebben het idee dat bestuurders en management ook wel graag LB-docenten aanstellen, om op langere termijn de gemiddelde personeelslast te verlagen.

“Onze CvB zegt dan wel ‘als er een LD-docent weggaat, willen we er een LD-docent voor terug’. In de praktijk heb ik niet de indruk dat dat altijd zo is. Deze week zijn er weer nieuwe vacatures online gezet en dat zijn allemaal LB-functies. Ik heb de indruk dat men bij een lege plek toch liever een LB'er ziet, want die kost het minst” (OR).

Bij de andere helft van de instellingen is het beleid om een vrijkomende LC-plek door een LB-docent op te laten vullen. Als de plek door een LB-docent wordt opgevuld, kijken de meeste instellingen welke reeds zittende LB-docent binnenkort door kan groeien naar LC (of een LC-docent die door kan groeien naar LD).

“Bij ons schuift het door. Als er een LD-docent uitstroomt, wordt deze opgevuld met een LC-docent. Daar komt dan weer een LC-functie vrij, waarvoor een LB-docent in aanmerking komt” (CvB).

Daarnaast spelen ook andere overwegingen mee bij het opvullen van een LC- of LD-functie. Zo wordt er door enkele instellingen gekeken naar de samenstelling van een team of opleiding. Los van de schaal van de docent, kijken zij dan ook naar andere kwaliteiten en wat past binnen de gevraagde vacature. Het gaat daarbij niet altijd om de schaal waarin een docent zit, maar ook om de andere eisen en verhoudingen binnen het team.

Tenslotte maken sommige instellingen in de praktijk bij vervanging onderscheid tussen de 'oude LC-ers' en 'salarismix LC-ers'. Bij veel instellingen zijn er nog enkele 'oude LC-ers', docenten die vanuit oudere (HOS) rechten hoger zijn ingeschaald vanuit de arbeidsvoorwaarden zoals die golden voor de doordecentralisatie van de arbeidsvoorwaarden in het mbo. In de praktijk worden deze bij uitstroom door een deel van de instellingen niet vervangen op LC- maar op LB-niveau.

3.4 Inbedding salarismix in HRM-beleid

De helft van de instellingen heeft in het meerjarenformatieplan een doelstelling voor de nagestreefde functie- of salarismix. Dit zijn meestal de aantallen of aandelen zoals afgesproken met OCW over de salarismix, soms is het een aangepast (hoger of lager) streefcijfer, of volgt de instelling het voetnootpercentage uit het convenant. Bij een deel van de instellingen stelt ieder team of ieder college zelf een streefmix op. Ook instellingen zonder concrete doelstelling in het meerjarenformatieplan, zeggen dat de functie/salarismix voor hen bijdraagt aan het bredere HRM-beleid. Voorbeelden van doelen die men probeert te bereiken (zowel van instellingen met een streefcijfer als zonder), zijn als volgt:

- zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs;
- aantrekkelijk werkgeverschap, door docenten beter te kunnen belonen en carrièreperspectief te bieden;
- werving van docenten makkelijker te maken, in verband met krapte op de arbeidsmarkt en concurrentie.

“Er is geen doelstelling wat functiemix betreft in het meerjarenformatieplan. De target uit deze regeling in aantal fte is doorvertaald naar de locaties, naar rato van studentenaantallen. De sturing wordt vanuit de middelen en regeling gedaan en is niet onderwijsinhoudelijk” (CvB).

Net als de criteria en procedures om door te stromen naar een hogere schaal, is het beleid omtrent de salarismix bij de meeste instellingen aangepast in de afgelopen tien jaar. Een klein aantal instellingen geeft aan dat er tot een aantal jaren geleden nog geen doorstroombeleid was en dat zij dit de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Bij de meeste instellingen waar dit het geval is, had dat te maken met fusie- of reorganisatietrajecten.

3.5 Inzet middelen

Binnen vrijwel alle instellingen is 75% van de middelen ingezet voor het verhogen van het aandeel docenten in LC- of LD-functies. Enkele instellingen geven aan dat ze de eerste jaren minder middelen hebben ingezet dan ontvangen. Dit kwam vooral door terughoudendheid om structureel beleid te voeren, besturen konden nog niet goed overzien hoe structureel de middelen vanuit OCW zouden worden toegekend. Een tweede oorzaak waren de langere (scholings)trajecten die op sommige instellingen aan een promotie werden verbonden. Een klein aantal instellingen heeft een deel van de

middelen tijdelijk gereserveerd voor scholingstrajecten die over meerdere jaren doorliepen of om dit budget beschikbaar te houden voor ondersteuning en scholing van nieuwe docenten.

“De middelen zijn de eerste twee jaar niet direct volledig ingezet, omdat het beleid zich nog moest vormen. Daar is wel specifieke reservering voor gemaakt, die is gebruikt om in latere jaren meer LC-functies te creëren dan met de jaarlijkse budgetten anders mogelijk was geweest” (CvB).

Opvallend is dat voor een kwart tot een derde van de respondenten vanuit de OR niet transparant en inzichtelijk is welke middelen zijn ontvangen en of de middelen vanuit de salarismix daadwerkelijk (volledig) zijn besteed aan het verhogen van het aandeel docenten in LC- of LD-functies. Naast het feit dat het nu, 11 jaar later, niet meer makkelijk traceerbaar is waarvoor de middelen zijn ingezet, speelt ook mee dat bij die instellingen deze middelen niet apart worden begroot en inhoudelijk verantwoord. Ook zijn de afspraken tussen OCW en de instellingen over te bereiken aantallen en het jaarlijkse budget vanuit de regeling niet apart gepubliceerd.

“Pas toen vanaf 2014 in jaarverslagen te vinden was, werd echt zichtbaar waar het [middelen salarismix] naartoe ging. Daarvoor was het op één hoop. Vanaf 2014 is het wel duidelijk en heeft de OR ook zicht op de besteding en konden we ook invloed uitoefenen.” (OR)

“Het was en is voor de OR niet helder welke middelen vanuit deze regeling zijn ontvangen en hoe deze specifiek worden ingezet. De middelen zijn nooit onderscheiden op de eigen begroting.”(OR)

In het verleden werden docenten weleens in een hogere schaal benoemd om hen een hoger salaris te kunnen bieden (zonder naar de criteria te kijken). Dat komt volgens deze instellingen steeds minder voor. Meerdere instellingen ervaren dat het voor bepaalde vakken moeilijk is om (praktijk)docenten te vinden. Dat heeft te maken met krapte op de arbeidsmarkt en concurrentie, maar ook omdat deze potentiële docenten in het werkveld een aanzienlijk hoger salaris verdienen dan dat zij in het onderwijs zullen verdienen. Voor deze docenten wordt nu met een arbeidstoelage gewerkt en dus niet met een aanstelling in bijvoorbeeld LC, om deze docenten alsnog een hoger salaris te kunnen bieden.

Er zijn geen instellingen die hebben genoemd dat zij docenten extra belonen die aan het einde van hun salarisschaal zitten. Om meer te kunnen verdienen, moeten zij doorstromen naar een hogere schaal (en dus ook aan de bijbehorende criteria voldoen).

“In de overgangs-woelige jaren van instelling X naar instelling Y, was er externe druk vanuit de bonden en OCW om meer LC-functies te creëren. Toen zijn, om maar aan de doelen te voldoen, veel mensen in een LC-functie benoemd. Toen werden docenten, vaak als bonus voor langer werkende docenten, voorgedragen door het management voor een LC-functie. Er was geen sollicitatie. Een deel van die mensen heeft dat niet waargemaakt en voert nu geen LC-taken uit, maar zitten nu wel in die schaal en gaan daar waarschijnlijk ook niet snel meer weg”(HR).

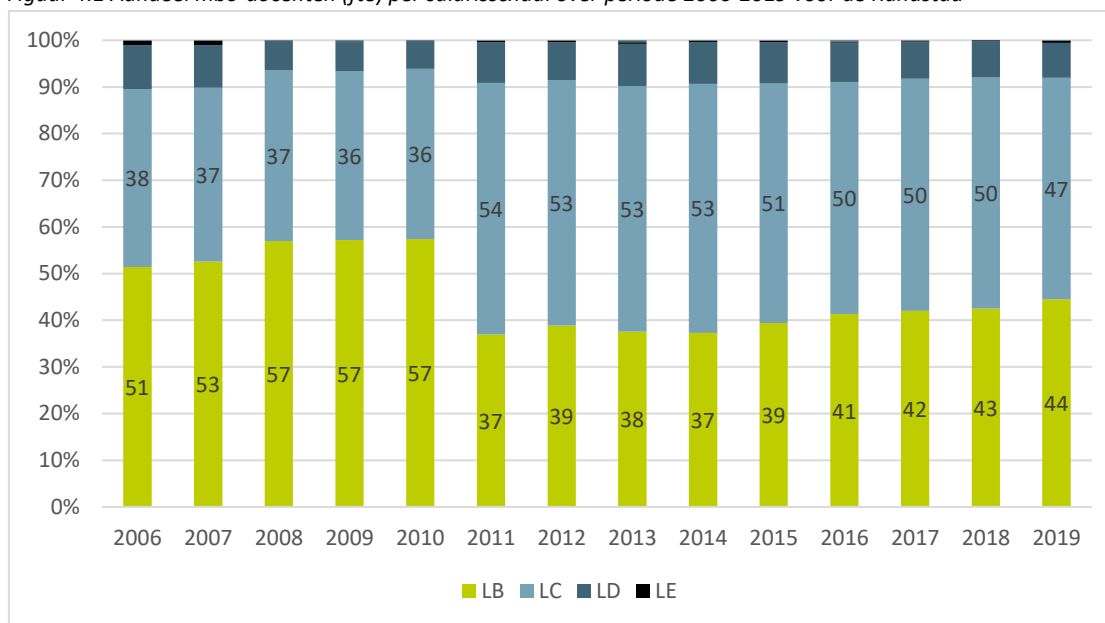
4 Resultaten en ontwikkeling salarismix

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de ontwikkeling met betrekking tot het aandeel docenten in de verschillende schalen is verlopen sinds 2008 (paragraaf 4.1 en 4.2). Dit doen we aan de hand van openbare data. Daarnaast bespreken we of de doelstellingen die zijn afgesproken met het ministerie van OCW zijn behaald en hoe het komt dat deze doelstellingen wel of niet zijn behaald (paragraaf 4.3). Hiervoor gebruiken we algemeen toegankelijke data, welke we vergelijken met de uitkomsten uit de interviews. Tot slot bespreken we in dit hoofdstuk de belangrijkste succesfactoren en knelpunten met betrekking tot het verhogen van het aandeel docenten in LC-, LD- en/of LE- schalen (paragraaf 4.4), zoals die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

4.1 Ontwikkeling salarismix

Informatie over de salarisschalen waarin docenten in het mbo zijn ingedeeld, is openbaar toegankelijk en wordt onder meer ontsloten via database.functiemix.nl. In figuur 4.1 hebben wij op basis van deze openbare data de ontwikkeling van de salarisschalen bij de 26 mbo-instellingen in de Randstad weergegeven.

Figuur 4.1 Aandeel mbo-docenten (fte) per salarisschaal over periode 2006-2019 voor de Randstad



Bron: <https://database.functiemix.nl/> Bewerking: Oberon

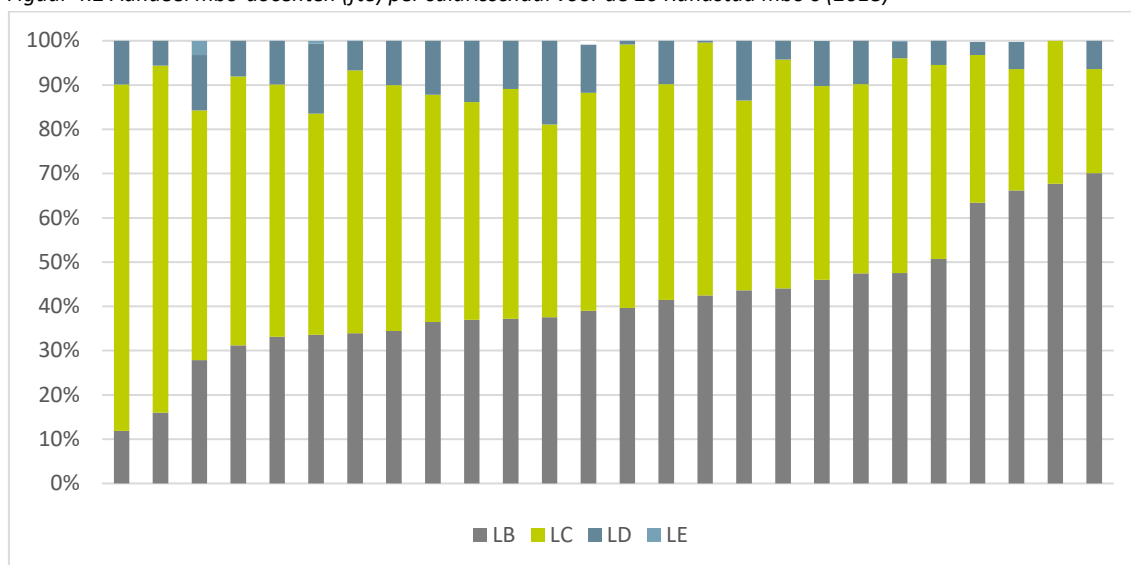
Het aandeel docenten in LC bij de Randstadinstellingen is tussen 2008 en 2018 gestegen van 37 naar 47%. We zien dat in de Randstad tussen 2010 en 2011 het aandeel docenten in LC sterk is gestegen, terwijl tegelijkertijd het aandeel docenten in LB sterk daalde. In 2011 was het (eerste) meetmoment voor toekenning van de tweede tranche van de middelen, waarbij 1 oktober 2008 gold als vergelijkingsbasis (0-meting). Na 2011 zien we geen verdere verschuiving meer van mbo-docenten naar hogere salarisschalen voor het totaal van de Randstadinstellingen. Na 2014 is sprake van een lichte afname in het aandeel docenten in LC en toename van docenten in LB in de Randstad. Eén

derde van de gerealiseerde daling van LB tussen 2010 en 2011 is daarmee in de periode 2014-2018 weer teniet gedaan.

4.2 Ontwikkeling salarismix per Randstadinstelling

Mbo-instellingen verschillen behoorlijk in de verdelingen van hun docenten over de salarisschalen. In figuur 4.2 geven we een overzicht van de 26 Randstadinstellingen. Het aandeel LB-docenten in 2018⁵ varieert tussen de 12 en 70%, het aandeel LC-docenten varieert van 24 tot 78%.

Figuur 4.2 Aandeel mbo-docenten (fte) per salarisschaal voor de 26 Randstad mbo's (2018)

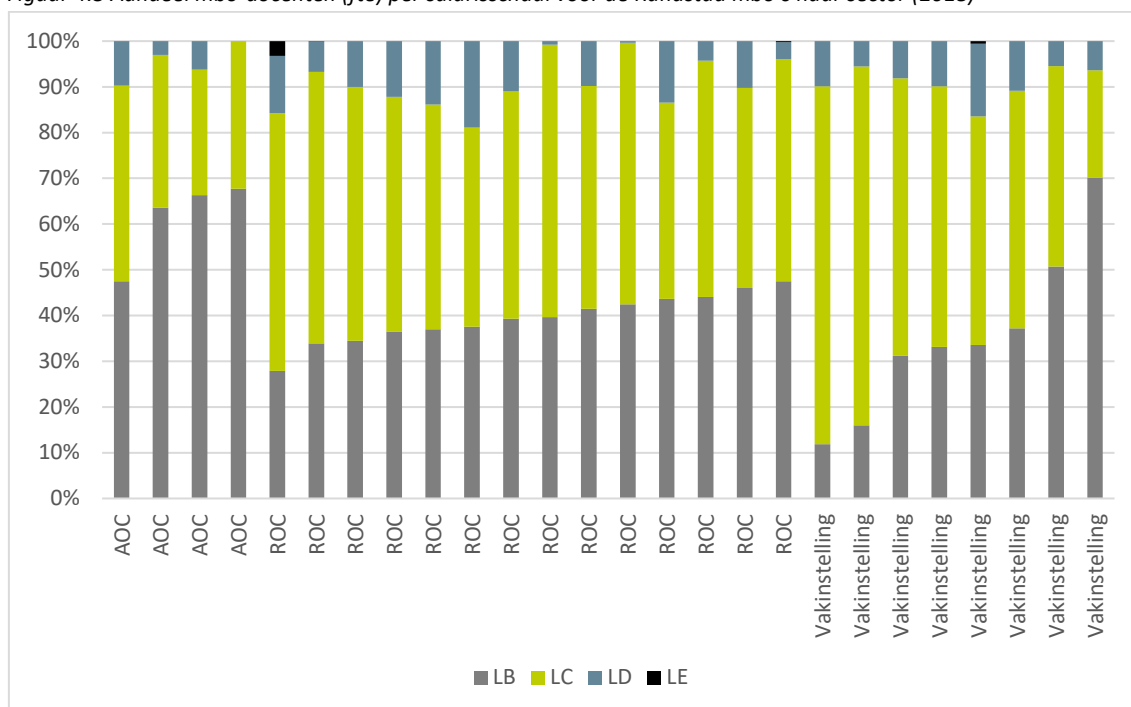


Bron: <https://database.functiemix.nl/> Bewerking: Oberon

Bovenstaande verschillen roepen de vraag op in hoeverre die samenhangen met achtergrondkenmerken. In figuur 4.3 zijn de instellingen gesorteerd naar sector, waarbij links de AOC's staan, in het midden de ROC's en rechts de vakinstellingen. De AOC's hebben gemiddeld meer LB- en minder LC- en LD-docenten dan het mbo-gemiddelde. De gemiddelden voor de ROC's en de vakinstellingen ontlopen elkaar niet veel, waarbij de vakinstellingen een grotere spreiding laten zien op het aandeel LB en LC. Het soort mbo-instelling verklaart daarmee een beperkt deel van de variatie. De verdeling van personeel over de salarisschalen op ROC's (waar in totaal meer dan 80% van het salarismixbudget heen gaat) verschilt ook onderling substantieel. Het verschil tussen het ROC met het hoogste en het laagste aandeel LB-ers betreft 20 procentpunt (tussen 48% en 28%).

⁵ Voor 2019 waren nog niet voor alle instellingen data beschikbaar, daarom nemen we de periode 2008-2018 als vergelijkingsbasis.

Figuur 4.3 Aandeel mbo-docenten (fte) per salarisschaal voor de Randstad mbo's naar sector (2018)



Bron: <https://database.functiemix.nl/> Bewerking: Oberon

Daarbij moet bedacht worden dat de instellingen een ander vertrekpunt hadden toen de salarismix startte. In figuur 4.4 is de ontwikkeling in het aandeel LC-docenten weergegeven over de periode 2008-2018. Het aandeel docenten in LC is bij alle AOC's en ROC's gestegen over die periode, al verschilt dat tussen een minimale toename tot bijna een verdubbeling van het aandeel docenten in LC. Het beeld bij de vakinstellingen is meer divers, zowel door verschillen in beleid als doordat het gaat om kleinere instellingen – waardoor veranderingen verhoudingsgewijs groter zijn.

Figuur 4.4. Ontwikkeling aandeel mbo-docenten in schaal LC voor de Randstad mbo's (2008-2018 in procentpunten)



Bron: <https://database.functiemix.nl/> Bewerking: Oberon. NB De 3 ROC's zonder data bestonden in 2008 nog niet.

Bovenstaande laat flinke (beleidsmatige) verschillen zien tussen de instellingen, los van type instelling en Ausgangssituatie.

4.3 Behalen doelstelling salarismix: een blik op de aantallen

Onduidelijkheid over doelstellingen

Na 2009 zijn individuele afspraken gemaakt met de mbo-instellingen in de Randstad over het beoogde aantal (soms aandeel) docenten in de verschillende schalen. Zoals in hoofdstuk 2 besproken, was er in die beginjaren veel onduidelijkheid over de uitwerking van de doelen naar. Uit de interviews komt naar voren dat ook nu in 2020 bij personeel en bestuur van een deel van de instellingen onduidelijk is wat de afspraken met betrekking tot de salarismix waren en zijn. Een deel van de betrokkenen stelt dat er geen of onduidelijke afspraken zijn gemaakt, anderen weten niet (meer) wat er destijds is afgesproken.

Een aantal mbo-instellingen hanteert inmiddels andere doelstellingen met betrekking tot de salarismix dan destijds afgesproken met OCW. Enkele instellingen hebben geen afspraken gemaakt, omdat de instelling destijds al voldeed aan de normen. Ook geven enkele instellingen aan dat de eigen streefcijfers van de instelling afwijken van de afspraken met het ministerie uit 2008. Dit hangt vaak samen met de keuze om intern wel te sturen op een aandeel of verhouding LB-LC. Deze verhouding is doorgaans afgeleid van het aantal voor 2014 te bereiken promoties. Een paar andere instellingen zijn het voorbeeld uit het convenant gaan aanhouden als doelstelling.

Doelstellingen voor 2014 grotendeels gehaald, in 2018 voor de helft

Zijn de doelstellingen uit de oorspronkelijke individuele afspraken gehaald? Om dat te bepalen kijken we vooral naar het aantal (promoties naar) docenten LC, omdat dat de bulk van de promoties betreft en het personeel in LD-schalen niet altijd lesgevend is. Afspraken en realisatie voor 2014 en 2018 staan in tabel 4.1 voor de instellingen waarbij we afspraken konden achterhalen.

Tabel 4.1 Afspraken en realisatie aantal LC-docenten (fte) 2014 en 2018, deel van Randstadinstellingen

Instelling	Afspraak aantal LC	Realisatie aantal LC (2014)	Realisatie tov afspraak (2014)	Realisatie aantal LC 2018	Realisatie tov afspraak (2018)
ROC	762,6	531,2	0,70	607,2	0,80
AOC	292,4	267,6	0,92	257,2	0,88
VAK	8,4	8,4	1,00	8,0	0,96
VAK	60,5	81,2	1,34	106,0	1,75
VAK	119,1	152,4	1,28	173,5	1,46
ROC	138,8	165,3	1,19	176,4	1,27
VAK	39,2	22,5	0,57	14,1	0,36
ROC	308,7	264,4	0,86	252,7	0,82
VAK	90,4	102,6	1,13	108,7	1,20
VAK	63	80,3	1,27	87,4	1,39
AOC	162,5	89,9	0,55	125,2	0,77
AOC	126,4	119,5	0,95	128,6	1,02
ROC	320,5	360,3	1,12	357,8	1,12
ROC	519,5	509,3	0,98	450,2	0,87
ROC	372,5	355,3	0,95	318,4	0,85
ROC	121,3	117	0,96	105,5	0,87
ROC	582,6	534,7	0,92	516,1	0,89
ROC	81,9	81,4	0,99	88,6	1,08
ROC	123,7	122,9	0,99	119,6	0,97

In 2014, het jaar waarvoor de individuele afspraken waren gemaakt, zijn de streefaantallen bijna⁶ gehaald door 15 van deze 19 instellingen. Zeven van de 19 instellingen zaten op of boven het doel, 8 op 90% of meer van het doel. Voor 2018 zijn 5 van die 8 onder de 90% gezakt, waardoor 8 instellingen op of boven het doel zitten en 2 bijna.

Het beeld voor 2014 komt ongeveer overeen met de cijfers die het ministerie van OCW begin 2016 aan de sociale partners presenteerde⁷. Van de 29 instellingen die (toen) middelen ontvingen voor de salarismix, hadden 18 op 1 oktober 2014 hun individuele doelstelling volgens het ministerie bereikt. Zeven instellingen hadden gegevens aan OCW gestuurd op basis waarvan ze dat een jaar later verwachtten te halen. Drie instellingen verwachtten de doelstelling later te bereiken, één instelling werd in de beoordeling niet meegenomen.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat, vooral de eerste jaren, flink is ingezet op een groei in aantallen LC-docenten, en later minder. Dat wordt bevestigd door de openbare data. De onderstaande tabel laat zien dat in de eerste periode tussen 2006 en 2014 bij ruim drie kwart van de instellingen het aantal LC-docenten is toegenomen. Ook na 2014 is bij 15 van de 26 instellingen het aantal LC-functies verder toegenomen.

Tabel 4.2 Aantal instellingen met toe- of afname van aantal docenten in schaal LC (in fte) 2006-2019

	2006-2014	2014-2019
Mbo-instellingen met groei in fte in schaal LC	17	15
Mbo-instellingen met krimp in fte in schaal LC	5	11
Totaal	22	26

4.4 Knelpunten en succesfactoren

In de interviews hebben we gesproken met bestuurders, HR-directeuren en leden van de ondernemingsraden over verklaringen voor bovenstaande cijfers. Wat waren knelpunten en succesfactoren met betrekking tot het verhogen van het aandeel docenten in LC of LD schalen?

Uitstroom en aanstelling nieuwe docenten

Instellingen noemen verschillende redenen waarom het hen niet is gelukt om de afgesproken (kwantitatieve) doelstelling te halen. Een groot deel van de instellingen geeft aan dat de doelstelling niet is behaald door (veel) nieuwe aanstellingen, die doorgaans starten in een LB-functie.

Het aanstellen van nieuwe docenten gebeurt zowel vanuit een vervangingsvraag als vanuit een uitbreidingsvraag. Als een docent (vanuit LC of LD) vertrekt naar een andere baan of met pensioen gaat, ontstaat in principe financieel ruimte om iemand anders naar die plek te laten doorstromen. Het vervangen van een LC-docent door een andere LC-er van buiten is in de regel lastig, omdat bevoegde en bekwame vakdocenten schaars zijn. Daarnaast is soms sprake van krimp of financiële problemen en wordt bij uitstroom van docenten met een LC- of LD-functie soms bewust een nieuwe LB-docent in de plaats gesteld. Zeker als LC- en LD-docenten die uitstromen nog 'oude LC-of LD-ers' zijn, docenten met

⁶ Met een marge van 10% op het absolute doel in fte.

⁷ bron: verslag tripartiet overleg invulling salarismix mbo tussen vakbonden, MBO Raad en OCW, 12 januari 2016

een garantieschaal vanuit de invoering van de HOS in 1985, komen er niet automatisch nieuwe LC-ers voor terug.

Ook geven instellingen aan dat er soms te weinig geschikte docenten zijn om te promoveren naar een LC-functie en/of dat er beperkt animo is voor een traject van LB- naar LC-docent vanwege de eisen en voorwaarden. Daarbij speelt volgens respondenten mee dat veel LB-ers binnen een paar jaar weer uitstromen, voordat ze in aanmerking (kunnen) komen voor doorstroom naar LC.

Bij uitbreidingsvraag (meer studenten) krijgt de betreffende instelling alleen een groter deel van het totaalbedrag wat voor deze aanvullende bekostiging wordt vastgesteld als andere instellingen niet ook deze groei kennen. De meeste nieuwe docenten die starten zijn zij-instromers of docenten die net van de opleiding komen. Dergelijke nieuwe docenten starten in de praktijk altijd in een LB-functie⁸. In het mbo zijn er vaak specialistische vakdocenten (bijvoorbeeld een docent meubelmaker of een docent veeteelt) nodig en die stromen bijna altijd in vanuit het bedrijfsleven. Deze zij-instromers moeten eerst een scholingstraject volgen om een pedagogisch-didactisch getuigschrift te halen waarmee ze aan de wettelijke bekwaamheidseisen voldoen en benoembaar zijn als docent in het mbo. Dat betekent dus dat er nogal wat redenen kunnen zijn waardoor bij uitbreiding of vervanging niet automatisch de verhouding LB/LC/LD in stand blijft.

Fluctuaties in studentaantallen

Meer algemeen hebben fluctuaties in het personeelsbestand invloed op het behalen van de doelstelling van de salarismix. Sommige instellingen hebben een grote groei in studenten meegemaakt, waardoor er veel nieuwe (LB-)docenten zijn aangenomen. Dit is een van de voornaamste redenen waarom voor specifieke instellingen het aantal LC-docenten is gestegen, maar het aandeel LC lager blijft dan beoogd. Aan de andere kant leidt ook een sterke afname van studentaantallen tot reorganisaties, die invloed hebben op de aandelen docenten in LB en LC.

“Er zijn veel veranderingen geweest in het personeelsbestand. Er was een forse reorganisatie in 2016. Toen is er van alles omgegooid in de verhoudingen tussen LC en LD. Dat moet eerst weer gaan dalen voordat je je echt bezig kan houden met het behalen van de percentages”. (HRM)

Tussen 2008 en 2018 is het aantal docenten over alle Randstadinstellingen met 3% toegenomen (11.050 fte in L-schalen in 2008 tegen 11.400 fte in 2018). Over diezelfde periode is het studentenaantal met 13% gestegen. Het beeld voor individuele instellingen is (ook hier) gedifferentieerd. Van de 23 instellingen waarvoor we een vergelijking konden maken, kenden 14 een toename in het aantal docenten en 9 een afname in die periode. De groei in studenten en docenten heeft zich met name na 2012 voorgedaan.

Tijdseffect: afnemende urgentie

Een ander knelpunt zien vooral personeelsvertegenwoordigers in het gebrek aan bewust beleid op de salarismix bij sommige instellingen. Bij meerdere instellingen zijn de middelen niet geoormerkt, ze worden samengevoegd met de lumpsum, waardoor het bewustzijn van de salarismix-regeling wegzakt. Deze personeelsleden geven aan dat het bestuur herinnerd moet blijven worden aan de oorspronkelijke doelstelling en afspraken. Ook bestuurders zelf geven aan dat een afspraak na 10 jaar wegzakt. Een illustratie daarvan is dat veel jaarverslagen in het mbo geen melding maken van de beoogde en gerealiseerde functie- of salarismix.

⁸ De arbeidsmarktbarometer po, vo, mbo 2018-2019 (Ecorys, 2019) laat ook zien dat 88% van de vacatures voor mbo-docenten afgelopen jaar in schaal LB worden uitgezet.

Minder sturing vanuit OCW

Hier speelt mee dat het ministerie van OCW de laatste jaren, anders dan in de fase tot 2015/2016, niet meer actief individuele instellingen heeft aangesproken op het wel of niet realiseren van de doelstellingen. Tot 2015/2016 zijn instellingen formeel aangeschreven over het behalen van de aantallen promoties LC en LC op 1 oktober 2014 (met eventueel een jaar uitstel tot 2015). Nadat voor alle instellingen de voorlopige toekenning van de middelen omgezet is in een definitieve toekenning, is er door het ministerie niet meer gemonitord of instellingen de aantallen promoties hebben behouden, ondanks dat de aanvullende bekostiging wel doorliep.

LD-docentfuncties?

Ten slotte geven enkele instellingen aan dat het streefpercentage met betrekking tot het aantal LD-docenten wel is gehaald, maar dat de cijfers vervuild zijn omdat de LD-docenten niet altijd voor de klas staan. Het feitelijke percentage LD-docenten ligt eigenlijk lager bij deze instellingen. Bij sommige instellingen zijn er zelfs geen LD-functies voor docenten.

Succesfactoren: de middelen en resultaatverplichting

De meeste respondenten stellen – ondanks alle knelpunten die hierboven zijn genoemd – dat de Regeling salarismix in de periode van 2009 tot en met 2014 heeft bijgedragen aan het verhogen van het aantal docenten in een LC- en LD-schaal ten opzichte van 2006. Die hogere salarissen worden bekostigd met de aanvullende middelen vanuit de Regeling. Daarnaast wordt de salarismix ook ingezet om opleidingen voor docenten te betalen die worden gevraagd om in aanmerking te komen voor die hogere schalen.

Naast de middelen hebben ook de individuele afspraken met resultaatverplichtingen bijgedragen aan het verhogen van het aandeel docenten in de LC- en LD schaal. De actieve jaarlijkse beoordeling door het ministerie van OCW was volgens bestuurders niet altijd prettig, en indringender dan men gewend was in de reguliere sturingsrelaties. In de praktijk heeft deze vorm van sturing wel gewerkt als ‘een stok achter de deur’ om hieraan te werken.

Naast de regeling draagt een aantal andere factoren, zoals een stabiele instroom en blijvende aandacht voor het onderwerp, bij aan het verhogen van het aandeel docenten in LC- en LD-schalen. Enkele instellingen geven aan dat een stabiele instroom van studenten het makkelijker maakt om te sturen op gewenste verhoudingen van het aantal docenten in de verschillende schalen. Bij grotere fluctuaties in studentenaantallen is de (benodigde) instroom van nieuwe docenten niet goed te ramen, of is juist sprake van reorganisaties die invloed hebben op de samenstelling van het personeelsbestand. Ten slotte wordt door meerdere instellingen de blijvende aandacht voor salarismix als succesfactor benoemd. Ze geven aan dat het belangrijk was en is om als bestuur te blijven sturen op de verhoudingen docenten in LB-, LC- en LD-schalen door deze cijfers goed bij te houden, die cijfers te laten zien en te bespreken met de OR of extra maatregelen nodig zijn om het aandeel docenten in verschillende schalen te verhogen.

4.5 Beoogde en gepercipieerde effecten

De regeling moest bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het beroep van docent mbo in de Randstad. Om hier een indruk van te krijgen, hebben we in de interviews gevraagd in hoeverre de regeling heeft geleid tot de beoogde opbrengsten. Een eerste conclusie daarbij is dat er in het veld verschillende opvattingen bestaan over het achterliggende doel. Men ziet het beoogde effect van de regeling zowel als een bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit van docenten en het onderwijs, als een generieke beloningsimpuls, als een bijdrage aan specifieke regionale arbeidsmarkttekorten.

Betere of beter opgeleide docenten

In de interviews hebben we respondenten gevraagd in hoeverre de salarismix heeft bijgedragen aan betere docenten. Ongeveer twee derde van de respondenten ziet dat de regeling een stimulans is geweest voor docenten om zich verder te ontwikkelen. Vooral bestuurders en HR-directeuren, maar ook een deel van de personeelsvertegenwoordigers, zijn positief over de bijdrage van de salarismix-middelen aan een HR-beleid waarin een hogere inschaling mogelijk is voor docenten die voldoen aan aanvullende criteria en waarbij docenten scholingstrajecten volgen om aan die criteria te voldoen.

“Het is een goede prikkel, waar mensen graag voor werken” (OR).

“Het heeft er vooral toe geleid dat er een duidelijke procedure is gekomen voor promotie, beschrijvingen van verschillende soorten docenten, criteria voor promotie. Daarmee is personeelsbeleid professioneler geworden en via weliswaar wat langere route is ook de gemiddelde kwaliteit van docenten omhoog gegaan en beter geborgd” (HRM).

Bij de ondernemingsraden is het beeld wel gemengd. Een deel vindt dat docenten er kwalitatief beter van zijn geworden, vooral door de toename in mogelijkheden om scholing te volgen en omdat het doorgroeiperspectief is verbeterd. Anderen zijn terughoudender en zien vooral het effect van waardering en het zichtbaar maken van kwaliteit.

“Ik denk dat niet zozeer mensen van het traject beter zijn geworden (meer een verplichte oefening), maar ze vinden het wel leuk om bij te scholen. Maar of ze echt beter worden... Mensen die het gaan doen, waren al goed want anders ga je het niet doen. Het zorgt wel voor verdieping, scholing en waardering daarvan.” (OR)

Meer docenten en tegengaan tekorten

Vanuit het perspectief van tekortregio's is de vraag ook voorgelegd of de regeling meer mogelijkheden geeft in de werving van nieuwe docenten en het tegengaan van tekorten. Deze vraag kan ongeveer een derde van de gesprekpartners met ja beantwoorden, een even grote groep ziet geen effect, en nog eens een derde weet het niet. Zij geven aan dat vooral andere factoren op van invloed zijn dan alleen de salarismix. De meerderheid ziet weinig direct effect op de mogelijkheden om personeel te werven. Indirect draagt het verbeterde perspectief op promotie wel bij aan een de (initiële) aantrekkelijkheid van het beroep van leraar.

Enkele instellingen zien wel dat ze met de middelen uit de salarismix makkelijker vakdocenten uit het veld kunnen werven. Daar tegenover staan anderen die aangeven dat de middelen hierbij niet veel verschil maken. Ofwel omdat alle nieuwe vacatures in LB worden uitgezet, ofwel omdat voor veel zij-instromers met modale inkomens een LB-salaris al een verbetering is, ofwel dat een LC-beloning voor

specifieke specialisten alsnog een financiële stap terug betekent. Daarbij gaat het vooral over vakdocenten en ook vaak om een absolute schaarste.

Bij de werving van docenten voor de algemeen vormende (avo) vakken gaat het vaak om starters met een tweedegraads onderwijsbevoegdheid, die in de praktijk instromen als LB. Voor deze docenten is zowel sprake van concurrentie met het voortgezet onderwijs als tussen onderwijsinstellingen onderling.

“Specialisten zijn lastig te vinden en nog moeilijker om te behouden. Functiemix helpt daar minimaal bij.”(HR)

“Problemen zijn er vooral in de werving van AVO-docenten. Dat is lastig, die komen vaak nieuw en jong van het hbo of wo. Zij worden ingeschaald in een lage trede LB, en die vertrekken ook vaak snel weer.” (OR)

Het versterken van de arbeidsmarktpositie van mbo-instellingen zit volgens de meesten in betere salarismogelijkheden en in het bieden van perspectief op ontwikkeling en doorgroei. De regeling is in die zin vooral succesvol als instrument voor het behoud van personeel. Indirect draagt dit ook bij aan de aantrekkelijkheid van mbo-instellingen als werkgever.

“Ja, de regeling heeft zeker bijgedragen aan meer docenten. Enerzijds kan meer mensen een salaris worden geboden waarvoor ze wel willen komen. Dat ze geen stap terug hoefden te doen bij de overstap naar het onderwijs. Daarnaast hebben we hele goede mensen kunnen behouden door hun een salaris- en functie-perspectief te bieden” (HR).

Overigens geven bijna alle instellingen aan dat ze op dit moment niet te maken hebben met acute tekorten, dat het hen doorgaans uiteindelijk lukt om vacatures te vervullen, met uitzondering van bepaalde gespecialiseerde vakdocenten. Er zitten meer zorgen bij het hoge doorlooptempo van (nieuw) personeel, het behouden van docenten en teamleiders.

Kwaliteitscultuur

De regeling heeft volgens de respondenten ook effecten gehad die niet als directe doelstelling waren geformuleerd. Zo zegt een aantal instellingen dat de salarismix heeft bijgedragen aan een betere kwaliteitscultuur. Door het salarismixbeleid zijn instellingen gestimuleerd na te denken over welke werkzaamheden en kwaliteit zij verwachten van docenten en in teams. Bij deze instellingen zien bestuurders dat de salarismix heeft bijgedragen aan een bredere cultuurverandering.

“Het heeft ook een cultuurverandering in het onderwijs gebracht, dat niet senioriteit, maar kwaliteit leidt tot benoeming in hogere schaal”(CvB).

“Daarnaast heeft de eis om een opleiding te gaan volgen invloed gehad op de schoolcultuur, de studiezijn is toegenomen in de school, draagt bij aan motivatie en werkplezier van collega's en kwaliteit van het onderwijs” (CvB)

“Omdat de instelling kritisch op kwaliteit heeft gekeken, zijn LC-waardige docenten gepromoveerd. Dat heeft vooral meer ontwikkelvolume opgeleverd, docenten die op allerlei vlakken, ook locatie overstijgend, onderling aan onderwijsverbetering werken” (CvB).

We constateren dat met name kwaliteitsverbetering van docenten centraal staat bij de effecten van de Regeling salarismix voor zover het veld dat ziet. Dit hangt deels samen met de noodzaak om criteria op te stellen op basis waarvan docenten aanspraak kunnen maken op een promotie, omdat de omvang van de middelen van de regeling niet voorziet in de mogelijkheid om iedereen door te laten stromen.

Dat daarbij is ingezet op kwaliteitscriteria en niet op arbeidsmarktkrapte was ook mogelijk doordat in de periode van de afgelopen 10 jaar de krapte op de arbeidsmarkt voor docenten in het mbo tamelijk beperkt is geweest. De meeste instellingen geven ook nu aan dat ze op dit moment niet te maken hebben met acute tekorten en dat het hen doorgaans lukt om vacatures te vervullen, met uitzondering van bepaalde gespecialiseerde vakdocenten (techniek en zorg) en AVO-vakken. In het mbo lijkt ook relatief weinig regionaal verschil te zijn in arbeidsmarktkrapte⁹. Er zitten bij de meeste instellingen meer zorgen bij het hoge doorlooptempo, het behouden van docenten en teamleiders.

Tegelijk zijn er enkele instellingen die wel echt arbeidsmarktkrapte ervaren. Dat leidt tot de paradoxale situatie dat bij die paar instellingen de arbeidsmarktkrapte zo groot is dat het enige nieuw aanbod dat zich nog aandient - zij-instromers zonder PDG - niet aan de LC-criteria van de instelling voldoet en dus eerst een aantal jaren in LB komt.

⁹ De arbeidsmarktbarometer po, vo, mbo 2018-2019 (Ecorys, 2019) laat zien dat voor het mbo de vacature-intensiteit in Zuid, Oost en West-Nederland ongeveer gelijk is.

5 Inzet middelen werkdrukverlichting

Een kwart van de middelen uit de regeling salarismix is bedoeld voor het verlichten van de werkdruk voor docenten, door extra functies voor docenten of instructeurs te realiseren. In dit hoofdstuk bespreken we hoe deze middelen zijn ingezet (paragraaf 5.1 en 5.2) en welke bijdrage dat heeft dat opgeleverd aan het verlichten van de werkdruk (paragraaf 5.3).

5.1 Inzet middelen vaak niet bekend

Zestig procent van de gesprekspartners (CvB en OR) weet niet wat er gedaan is met het deel van de salarismixmiddelen dat was bedoeld om de werkdruk van docenten te verlichten, de tweede doelstelling van de regeling. Dit geldt vooral voor de OR-leden, maar ook bestuurders of HR-managers hebben niet altijd antwoord op de vraag of en hoe dit deel van de middelen is ingezet. Een deel van deze groep is of was tot aan de evaluatie niet bekend met het feit dat deze doelstelling ook onderdeel uitmaakte van de regeling salarismix.

Inzet vaak niet geormerkt

De onbekendheid met de inzet van de middelen hangt samen met het feit dat slechts weinig instellingen dit deel van de middelen apart geormerkt heeft. Daardoor ontbreekt een specifieke koppeling aan beoogde doelen en maatregelen, bijvoorbeeld in de begroting. In de openbare verantwoording in de jaarverslagen wordt soms weleens over de salarismix gerapporteerd, maar zelden tot nooit in relatie tot werkdruk.

“Deze middelen hebben we niet apart begroot, zijn onderdeel van het bredere beleid op groeps grootte en werkdruk. Impliciet hierin verweven. Er is geen doelstelling voor werkdruk. Wel zijn de afgelopen jaren de groepsnormen wat lager gezet, klassengrootte gedaald.” (CvB).

“Gaat gewoon in de grote pot en niet geormerkt”(OR)

Ook speelt mee dat een deel van de gesprekspartners niet betrokken was bij de initiële afspraken na 2008, waardoor in de loop van de afgelopen 10 jaar in veel instellingen het bewustzijn weggezakt is - en mogelijk nooit aanwezig is geweest - dat dit een tweede doelstelling was in de regeling salarismix.

5.2 Breed scala aan inzet

Bij de instellingen waarbij bestuurders en personeelsvertegenwoordigers wel weten hoe de middelen zijn ingezet, is er sprake van verschillende keuzes. Die varieert van algemeen meer formatie, tot meer inzet van onderwijsassistenten en instructeurs tot zeer gerichte specifieke inzet. Het is niet altijd zeker dat deze keuzes specifiek zijn voor de middelen salarismix, of het bredere werkdrukbeleid weerspiegelen.

Een eerste groep instellingen heeft ervoor gekozen om de middelen toe te voegen aan de algemene formatieruimte, zodat er per team of locatie meer uren beschikbaar zijn. Bij met name grotere ROC's

maakt het CvB hier geen inhoudelijke keuzes. De middelen zijn dan toegevoegd aan de lumpsum, die op centraal niveau wordt verdeeld, waarna op een lager niveau wordt besloten over de inzet.

“Wij hebben een prijs per student en ieder team krijgt een bedrag. Wij hebben met de OR-afspraken gemaakt dat minimaal 70% van het personeel direct onderwijsgevend moet zijn. Dat vertaalt zich naar een personeelsbudget en daar kunnen de teams zelf mee doen wat ze willen. Ze bepalen ook zelf hun functiemix. Hier stuurt het bestuur niet in.” (HRM)

Een tweede groep instellingen heeft gekozen voor de inzet van onderwijsassistenten en instructeurs om de werkdruk van docenten te verlagen. Een derde groep instellingen maakte de keuze om specifieke (administratieve) taken bij docenten weg te halen. Voorbeelden daarvan zijn de begeleider beroepspraktijkvorming (bpv-begeleiding), surveilleren en verzuimmedewerkers maar ook orthopedagogen, zorgcoördinatoren of het versterken van het examenbureau.

Ten slotte hebben sommige instellingen de middelen heel specifiek ingezet, vaak vanuit de gedachte dat het om een beperkt budget gaat dat anders verwatert. De inzet varieert van een jong-talentmaatregel, naar coaches voor de begeleiding van startende docenten/zij-instromers, een beleidsmedewerker ter ondersteuning van de directeur van een locatie die aandacht nodig heeft tot een generatieregeling. Een enkele instelling heeft er voor gekozen de middelen voor werkdrukverlichting aan meer LC- en LD-functies uit te geven. Ook zien we dat instellingen bovenstaande aanpakken combineren.

Inbedding in breder beleid?

Bovenstaande keuzes laten zien dat waar het bekend is wat er met de middelen voor werkdrukverlaging is gedaan, deze zijn toegevoegd aan het bredere HRM-beleid binnen instellingen. De middelen zijn daarmee de facto toegevoegd aan (inzet van) de lumpsum. Er is op dit moment in alle instellingen veel aandacht voor werkdruk, maar dan vooral door de afspraken die daarover recenter zijn gemaakt in de cao mbo 2018-2020. Veel instellingen geven aan een werkdrukplan te hebben opgesteld en daar zijn bestuur en OR doorgaans tevreden over. In die plannen is echter geen relatie gelegd met de middelen voor werkdrukverlichting uit de regeling salarismix. Dat ligt ook minder voor de hand omdat de verlichting van de werkdruk vanuit de salarismix gekoppeld is aan het aanstellen van extra docenten en/of instructeurs.

5.3 Geen zicht op effectiviteit

Omdat vaak niet duidelijk is wat er met deze middelen is gedaan en er veel verschillende inzet mee is gedaan die samenvalt met inzet van de reguliere bekostiging, kan bijna niemand iets zeggen over de effectiviteit van de inzet van dit deel van de middelen uit de regeling. Daarbij is het op instellingsniveau en landelijk lastig te bepalen wat ‘extra’ formatie is over een periode van 10 jaar met zowel krimp en groei en volop andere beleidswijzigingen.

We hebben geen meting gedaan. Werkdruk is niet gerelateerd aan één iets, gaat over beleving en feiten. Het is een complexe variabele dat een bepaalde resultaat laat zien. Het is daarom lastig te zeggen wat de bijdrage hiervan is.”(CvB)

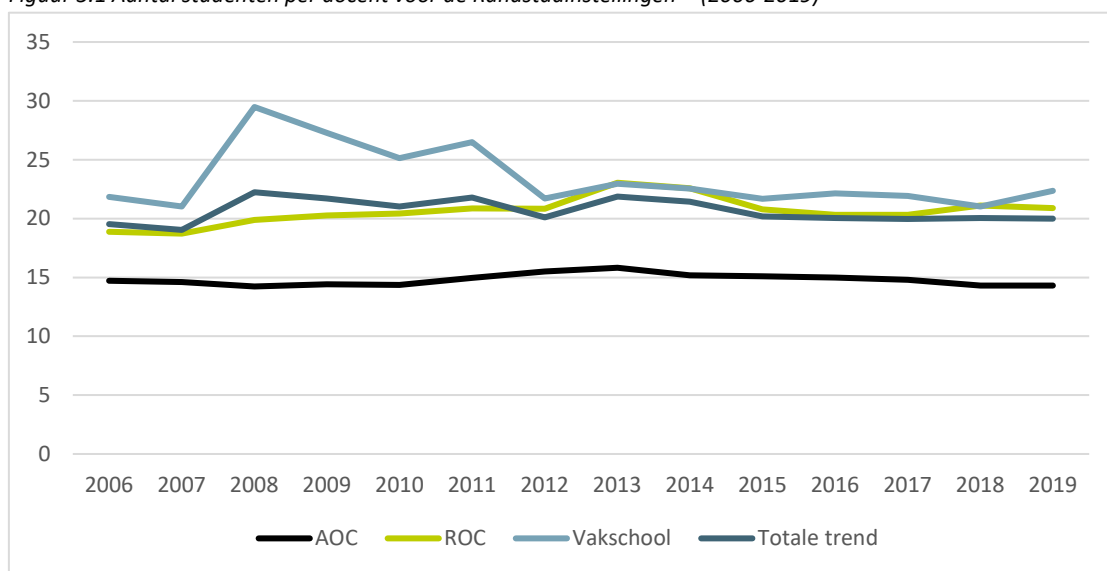
Om meer algemeen de effectiviteit van werkdrukbeleid te bepalen, verwijzen veel respondenten naar de ontwikkeling van de docent-student ratio, de werkdrukbeleving zoals die in de reguliere

medewerkerstevredenheid-onderzoeken (MTO) in beeld wordt gebracht en de benchmark daarvoor van de MBO Raad.

“Uit MTO komt dat 30% nog steeds werkdruk ervaart. In onderwijs is dat sowieso een ding. Werkdruk is wel verbeterd afgelopen jaren. Komt ook omdat er vanuit CAO iets moet worden gedaan aan werkdruk. Er wordt aan meerdere kanten gewerkt aan werkdruk. dus lastig te zeggen of het door de salarismix komt” (OR).

Op basis van de interviews is de indruk dat de student-staf ratio de laatste jaren aan het dalen is, na een periode waarin deze opliep. De data zoals die worden aangeleverd voor de monitoring van de salarismix- afspraken laten zien dat het (ongewogen) gemiddeld aantal studenten per docent over de gehele periode gelijk is gebleven (zie figuur 5.1).

Figuur 5.1 Aantal studenten per docent voor de Randstadinstellingen¹⁰ (2006-2019)



Bron: <https://database.functiemix.nl/> / Bewerking: Oberon

Tegelijk merken zowel bestuurders, HR-directeuren als OR-leden op dat een focus op dit cijfer alleen te beperkt en ongewenst is. Ten eerste zijn de cijfers deels vervuild, omdat in de data op dit moment ook niet-docenten worden meegeteld (met name in LD-functies, zie vorige hoofdstukken).

Ten tweede, niet-docenten die wel direct onderwijsgebonden taken uitvoeren, zoals instructeurs en onderwijsassistenten, zijn niet in deze ratio opgenomen. Dat is hier ook niet mogelijk, omdat er geen openbare bronnen beschikbaar zijn die inzicht geven in de aantallen instructeurs en onderwijsassistenten, slechts algemene data over aantallen onderwijsondersteunend personeel. Het zou nuttig zijn als dit wel zichtbaar zou worden, om het effect van de regeling zichtbaar te maken en breder verschillende keuzes van instellingen op dit vlak zichtbaar te maken.

Ten derde, werkdruk is meer dan alleen feitelijke aantallen. Voor de werkdrukbeleving zijn de mate van invloed op de taken en taakbelasting en de mate waarin teams echt samen (kunnen) optrekken in de werkverdeling ook genoemd als belangrijke factoren.

¹⁰ In deze figuur is 1 vakschool niet meegenomen, omdat het een uitbijter was die het beeld zou vertekenen. Deze school biedt voornamelijk bbl-opleidingen aan (student stafratio boven de 30).

6 Conclusies en aanbevelingen

In 2008 ondertekenden de sociale partners in het mbo en het ministerie van OCW een sectorakkoord in het kader van het Convenant Leerkracht van Nederland. Op basis van dat akkoord is de Regeling 'versterking van salarismix leraren middelbaar beroepsonderwijs in de Randstadregio's' opgesteld, met als doel het aandeel docenten in de bezoldigingschalen LC, LD of LE te verhogen en de werkdruk voor docenten te verlagen door extra docenten of instructeurs aan te nemen.

In de eerste helft van 2020 hebben we de regeling geëvalueerd, door deskresearch en een ronde interviews met vertegenwoordigers van bestuur en personeel van de Randstadinstellingen die (nu) onder de regeling vallen. In dit hoofdstuk vatten we de conclusies van het onderzoek samen aan de hand van de onderzoeksvragen en formuleren we aanbevelingen

6.1 Salarismixbeleid

75% van het budget is bedoeld voor het verhogen van het aandeel docenten in voltijdequivalenten in een LC, LD en/of LE-schaal. Op welke wijze hebben instellingen hier vorm aan gegeven?

Vrijwel alle instellingen hebben functieomschrijvingen voor LB-, LC- en eventueel LD-functies. LE-functies komen in de praktijk zelden voor en hier zijn ook geen afspraken over gemaakt in het kader van de Regeling. Docenten in een hogere schaal (LC en LD) hebben binnen bijna alle instellingen ook meer taken. Elke instelling heeft de functieomschrijvingen op een eigen manier ingevuld, maar op hoofdlijnen is het beeld doorgaans als volgt:

- LB-docenten geven vooral les. Ze bereiden het onderwijsprogramma voor, voeren het uit, beoordelen en begeleiden studenten.
- LC-docenten voeren naast de direct lesgevende relatief meer andere (onderwijsgerelateerde) taken uit. Vaak zijn dit coördinerende taken binnen het eigen team of het meewerken aan onderwijsontwikkeling. Ook wordt er gekeken naar de pedagogisch-didactische vaardigheden van docenten; daar moeten zij zich verder in hebben ontwikkeld dan een LB-docent.
- LD-docenten hebben meer coördinerende en organiserende taken, die vaak team-overstijgend zijn. Binnen een aantal instellingen worden ook onderzoeksvaardigheden gevraagd van docenten in de LD schaal of wordt een LD-docent als een 'boegbeeld' van een opleiding gezien.

Op de helft van de instellingen zijn ook medewerkers in LD ingeschaald die weinig tot geen lesgeven, zoals teamleiders, managers en begeleiders. Dat zorgt voor een vertekening van de cijfers over het aantal LD-docenten. Een kwart van de instellingen heeft (nog) geen LD-docentfunctie.

Om door te stromen naar een hogere schaal, hebben de instellingen de functieomschrijvingen uitgewerkt naar criteria. Voorbeelden van criteria voor doorstroom naar LC zijn:

- een vorm van scholing gaan volgen of hebben gevolgd;
- aantal jaren werkzaam bij instelling of in het onderwijs;
- goed functioneren, een goede beoordeling;
- een breed scala van pedagogische en didactische werkvormen kunnen toepassen;
- meewerken aan onderwijsontwikkeling, zowel curriculumontwikkeling, examinering als didactiek.

Startende docenten, zij-instromers en docenten die nog niet aan de wettelijke bekwaamheidseisen voldoen en hiertoe in opleiding zijn, worden veelal in schaal LB ingedeeld. Na een aantal jaar ervaring of het halen van een pedagogisch didactisch getuigschrift (pdg) komen ze in aanmerking voor doorgroei naar LC.

Bij ongeveer de helft van de instellingen maken scholingstrajecten of leergangen deel uit van de doorstroomprocedure van LB naar LC of van LC naar LD. Deze trajecten bestaan vaak uit een combinatie van begeleiding en scholing. Deze instellingen hebben mede met de aanvullende middelen dergelijke trajecten opgezet of uitgebreid.

Mede als gevolg van de regeling heeft ongeveer driekwart van de instellingen de criteria en procedures voor doorstroom de afgelopen 10 jaar aangepast, waarbij de voorwaarden voor doorstroom meestal zijn aangescherpt. In de beginjaren zijn onder druk van het behalen van de afspraken ook docenten in LC en LD terechtgekomen die niet voldoen aan de huidige doorstroomcriteria. Over het algemeen is het salarismixbeleid ingebed in het bredere personeelsbeleid.

Volgens de bestuurders zijn alle middelen ingezet voor het beoogde doel, soms met een aanloopperiode, waarin reserveringen zijn aangemaakt. Het verschilt tussen instellingen of de middelen intern zijn geoormerkt en apart vermeld in begroting en/of jaarrekening. Voor een derde van de ondernemingsraden is het dan ook niet inzichtelijk of de middelen vanuit de Regeling salarismix daadwerkelijk zijn besteed aan het verhogen van het aandeel docenten in LC- of LD-functies.

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat de Regeling heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het personeelsbeleid. Vooral de bestuurders en HR zijn overwegend tevreden over deze effecten. De ondernemingsraden verschillen van mening hierover. Een deel vindt dat docenten er kwalitatief beter van zijn geworden, vooral door de toename in mogelijkheden om scholing te volgen en het doorgroeiperspectief dat is verbeterd. Anderen zijn terughoudender en zien vooral het effect van waardering en het zichtbaar maken van kwaliteit. Door de interne scholingstrajecten en criteria voor doorstroom is bij de meeste instellingen sprake van een vorm van koppeling tussen opleiding en betere carrièremogelijkheden.

6.2 Salarismix: een gemengd resultaat

Hoe heeft de salarismix zich in de Randstad en per instelling ontwikkeld en wat zijn daarvan de oorzaken?

De inspanningen hebben geleid tot een toename van het aandeel en aantal docenten in LC. Het aandeel docenten in LC bij de Randstadinstellingen is tussen 2008 en 2018 gemiddeld gestegen van 37 naar 47%, bij ongeveer een gelijkblijvend aantal docenten. Tussen 2010 en 2011 is het aandeel docenten in LC sterk is gestegen. Na 2014 is sprake van een lichte afname in het aandeel docenten in LC en toename van docenten in LB in de Randstad, waardoor een derde van de afname van LB tussen 2010 en 2011 in de periode 2014-2018 teniet gedaan is.

Mbo-instellingen verschillen onderling sterk in de verdelingen van hun docenten over de salarisschalen. In 2018 varieert het aandeel LC-docenten op de 26 Randstadinstellingen van 24% tot 78%. Het aandeel docenten in LC is tussen 2008 en 2018 bij alle ROC's en AOC's toegenomen, van een minimale toename

tot bijna een verdubbeling. Het beeld bij de vakinstellingen is meer divers, mede omdat deze instellingen ook zeer verschillende uitgangssituaties kenden.

De helft van de instellingen heeft in het meerjarenformatieplan een doelstelling voor de nagestreefde functiemix. Vaak ligt op dit moment het percentage LC-docenten 5 tot 15 procentpunt lager dan dat eigen streefgetal. Instellingen behalen vaker hun doelen met betrekking tot het aandeel LD-docenten, maar in deze schaal zit veelal ook niet-lesgevend personeel zoals onderwijsmanagers of teamleiders.

Als we kijken naar de individuele afspraken met OCW over te realiseren aantallen promoties, hebben de meeste instellingen de gestelde doelstellingen niet volledig behaald. In 2014, het jaar waarvoor de individuele afspraken waren gemaakt, zijn de streefaantallen door 7 van de 19 instellingen waarbij die cijfers waren te achterhalen, volledig gehaald. 8 instellingen zaten op 90% tot 100% van het doel.

Voor de eerste jaren is een groei in aantallen LC-docenten gerealiseerd. Tussen 2006 en 2014 is bij ruim driekwart van de instellingen het aantal LC-docenten toegenomen. Na 2014 is bij 15 van de 26 instellingen het aantal LC-functies verder toegenomen, bij 11 is het aantal fte in LC gedaald.

Instellingen geven verschillende oorzaken aan waardoor de doelstellingen niet (volledig) worden gehaald. De meeste nieuwe docenten zijn zij-instromers of komen net van de opleiding. Deze docenten worden in een LB-functie benoemd. Bij uitstroom van docenten met een LC- of LD-functie wordt vaak een nieuwe LB-docent in de plaats benoemd, waarbij niet altijd een doorstroomplek naar LC voor een zittende LB-docent beschikbaar wordt gesteld. Enkele bestuurders en OR-leden zien een gebrek aan animo bij LB-docenten vanwege de eisen die gelden (opleiding, kwaliteit) voor promotie naar LC of LD.

Onderliggend aan al deze factoren ligt de keuze om doorstroom en promoties afhankelijk te maken van aanvullende voorwaarden en meer taken. Bij een kwart van de instellingen is 'gewoon een goede docent zijn' voldoende grond voor een promotie naar een hogere salarisschaal.

Tenslotte is de aandacht voor de salarismix bij een aantal instellingen na 2015 weggezaakt. Ook vanuit het ministerie is na 2015 veel minder het gesprek met instellingen aangegaan. Bij meerdere instellingen zijn de middelen niet geormerkt, waardoor de middelen opgaan in de lumpsum en het bewustzijn van de salarismix regeling is weggezaakt.

De doelmatigheid van de (uitvoering van de) regeling is niet eenvoudig vast te stellen vanwege de verschillende (tussen)doelstellingen waar de regeling aan moest bijdragen en de gemengde resultaten over de instellingen heen. Ook het verschil in uitgangspositie tussen de instellingen en een gebrek aan geormerkte inzet draagt daaraan bij. Wel laten verschillende instellingen zien dat het goed mogelijk is om de oorspronkelijk afspraken en doelen volledig te behalen en intern een consistent strategisch personeelsbeleid te voeren waar een streefdoel 'gewenste functiemix' onderdeel van uitmaakt.

6.3 Werkdrukverlichting: weinig zicht op inzet en effectiviteit

25% van het budget is bedoeld voor het verlichten van de werkdruk, door extra functies voor docenten en/of instructeurs te realiseren. Hoe zijn deze middelen ingezet en wat zijn de resultaten daarvan geweest?

Een kwart van de middelen uit de regeling is bedoeld voor het verlichten van de werkdruk voor docenten, door extra functies voor docenten of instructeurs te realiseren. De meerderheid (60%) van de respondenten weet niet wat er gedaan is met dit deel van de salarismixmiddelen. Veel van deze gesprekspartners wisten ook niet dat deze doelstelling onderdeel uitmaakte van de regeling salarismix. Bij de instellingen die wel weten hoe de middelen zijn ingezet is sprake van verschillende aanpakken:

- toevoegen aan de lumpsum ten behoeve van formatie voor locaties of teams;
- inzetten van (meer) onderwijsassistenten en instructeurs;
- weghalen specifieke (administratieve) taken bij docenten door aparte bpv-begeleiders, surveillanten en verzuimmedewerkers aan te nemen;
- inzetten voor begeleiding startende docenten.

Omdat vaak niet duidelijk is wat er met deze middelen is gedaan, er geen resultaatafspraken of monitoring aan dit deel van de middelen waren verbonden en er veel verschillende inzet mee is gedaan die samenvalt met inzet van de reguliere bekostiging, is het niet mogelijk de effectiviteit of doelmatigheid van de inzet van dit deel van de middelen uit de regeling te bepalen. Daarbij is het op instellingsniveau en landelijk lastig te bepalen wat 'extra' formatie is over een periode van 10 jaar met zowel krimp en groei en volop andere beleidswijzigingen. De gemiddelde studenten-docent ratio is sinds 2006 voor de Randstadinstellingen eerst gestegen, daarna weer gedaald en per saldo over de gehele periode gelijk gebleven. Er zijn geen uniforme registraties van het aantal instructeurs in het mbo.

6.4 Bijdrage aan beoogde effecten

Welke bijdrage heeft de regeling geleverd aan de beoogde effecten en welke lessen zijn er te trekken uit de onderlinge vergelijking tussen instellingen met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling?

In het Convenant Leerkracht spraken sociale partners en de minister van OCW af dat voor de versterking van de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar het nodig was "de beloning van de leraar te verbeteren, door onder andere een sterkere koppeling tussen opleiding en carrièremogelijkheden" aan te brengen. Daarbij spraken de onderhandelaars voor het mbo af extra middelen beschikbaar te stellen specifiek voor "het realiseren van een beloningsimpuls voor BVE-leraren in de Randstadregio's", omdat daar meer tekorten waren of dreigden. Die afspraken zijn uitgewerkt in de Regeling salarismix, die de volgende directe doelstellingen kende:

- een beloningsimpuls voor docenten in de Randstadregio's door het verhogen van het aandeel docenten in de schalen LC, LD of LE;
- het verlichten van de werkdruk op mbo-instellingen in de Randstadregio's door extra functies voor docenten en instructeurs te realiseren.

De aanvullende middelen, de individuele afspraken en de monitoring daarvan hebben geleid tot een toename van het aandeel en aantal docenten in LC, maar (gemiddeld) niet in de mate zoals beoogd en afgesproken. Het aandeel docenten in LD is nauwelijks veranderd en in deze schaal zijn veelal ook niet-lesgevend personeel zoals onderwijsmanagers of teamleiders opgenomen.

Een kwart van de middelen was bedoeld voor het verlichten van de werkdruk voor docenten, door extra functies voor docenten of instructeurs te realiseren. De specifieke inzet van dit deel van de middelen is vaak niet bekend en de effectiviteit is daarmee ook niet vast te stellen.

De meeste respondenten zijn van mening dat de Regeling ook heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het personeelsbeleid en scholing voor mbo-docenten. Anderen zijn terughoudender en zien vooral het effect van waardering en het zichtbaar maken van kwaliteit. Door de interne scholingstrajecten en criteria voor doorstroom is bij de meeste instellingen wel sprake van een vorm van koppeling tussen opleiding en betere carrièremogelijkheden.

De directe doelstellingen moesten bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar en de mogelijkheden om (dreigende) tekorten tegen te gaan. De meningen zijn verdeeld of dat is gelukt. De meerderheid van de betrokkenen ziet weinig direct effect op de mogelijkheden om personeel te werven. De regeling is vooral succesvol als instrument voor het behoud van personeel. Het verbeterde promotieperspectief draagt zo indirect bij aan de aantrekkelijkheid van het vak van docent en mbo-instellingen als werkgever.

We constateren dat met name kwaliteitsverbetering van en promotieperspectief voor docenten centraal staat bij de door het veld ervaren effecten van de Regeling salarismix. Dit hangt deels samen met de noodzaak om criteria op te stellen op basis waarvan docenten aanspraak kunnen maken op een promotie, omdat de omvang van de middelen van regeling niet voorzorg in de mogelijkheid om iedereen door te laten stromen.

Dat daarbij is ingezet op kwaliteitscriteria en niet op arbeidsmarktkrapte was ook mogelijk doordat de afgelopen 10 jaar de krapte op de arbeidsmarkt voor docenten in het mbo tamelijk beperkt is geweest. De meeste instellingen geven aan dat ze op dit moment niet te maken hebben met acute tekorten en dat het hen doorgaans lukt om vacatures te vervullen, met uitzondering van bepaalde gespecialiseerde vakdocenten. Er zitten bij de meeste instellingen meer zorgen bij het hoge doorlooptempo van nieuwe docenten, het behouden van docenten en teamleiders.

Tegelijk zijn er enkele specifieke instellingen die wel arbeidsmarktkrapte ervaren. Dat leidt tot de paradoxale situatie dat bij een deel van de instellingen de arbeidsmarktkrapte zo groot is, dat ze vooral zijn aangewezen op zij-instromers zonder PDG. Deze voldoen niet aan de eigen LC-criteria, waarmee de LC-inschaling bij deze doelgroepen niet direct bruikbaar is als instrument in het tegengaan van tekorten. Dat roept de vraag op of en hoe het continueren van een specifieke regeling voor de Randstad op grond van de oorspronkelijke beleidstheorie gewenst is. Het meest sterke argument voor continueren is dat de Randstadinstellingen met de middelen structurele (hogere) personeelslasten hebben gerealiseerd. Ook heeft de minister eerder aangegeven dat de middelen beschikbaar blijven. De meeste besturen en OR-en zijn tevreden over de regeling en zouden deze (op hoofdlijnen) graag behouden, waarbij het een wens is dat de middelen structureel worden, al dan niet opgenomen in de lumpsum.

6.5 Aanbevelingen

De aanvullende middelen, de individuele afspraken en de monitoring daarvan hebben tussen 2008 en 2014 geleid tot een toename van het aandeel en aantal docenten in LC. De toename was (gemiddeld) niet in de mate zoals beoogd en afgesproken. Na het stopzetten van de monitoring door OCW na 2015, is het aandeel LC-docenten gemiddeld weer afgenomen. Bij 11 van de 26 instellingen is ook het aantal LC-docenten na 2014 afgenomen. Sommige instellingen voeren nog steeds een actief salarismixbeleid en realiseren de afgesproken verdeling. Bij anderen is er geen of weinig aandacht (meer) voor, terwijl de aanvullende bekostiging voor alle Randstadinstellingen wel doorloopt.

De eerste aanbeveling is dan ook dat het ministerie met de individuele instellingen de afspraken, doorlopende aanvullende middelen, huidige realisatie en gewenste realisatie bespreekt en actualiseert.

Ten tweede is het de aanbeveling om tegelijkertijd als ministerie en sociale partners in overleg te gaan aan de hand van de resultaten van deze evaluatie over de toekomst van de regeling. Aandachtspunten voor dat gesprek zijn onder meer:

1. Bespreek de conclusies die partijen willen verbinden aan het wel of niet nakomen van de individuele afspraken na 2015 door de verschillende instellingen.
2. Bespreek de urgentie van de verschillende beoogde effecten van de regeling (beloningsimpuls, tegengaan regionale tekorten, professioneler schoolorganisatie, scholing, werkdrukvermindering) in het licht van overig sectoraal beleid en de structurele arbeidsmarktsituatie. Verken in hoeverre een actualisatie van de regeling gewenst is en vertaal dit in meer helderheid over de direct beoogde resultaten – is het doel betere beloning als vergoeding van hogere kosten van levensonderhoud, het stimuleren van scholing en kwaliteitsverbetering, of het creëren van meer LC en LD-inschalingen voor docenten? Gezien deze evaluatie en ander meer gericht beleid is het bijvoorbeeld nuttig om de doelstelling over werkdruk hier los te laten.
3. Bespreek in hoeverre de verschillen in beleid en bekostiging tussen Randstad en de overige instellingen nog passend zijn bij geactualiseerde doelstellingen én de daadwerkelijke verschillen in vacature-intensiteit en docententekorten over heel Nederland. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met het structurele karakter van de inzet, de gevolgen voor docenten en instellingen als deze middelen (deels) vervallen en de eerdere toezegging van de minister dat de middelen structureel worden.
4. Bespreek de governance en monitoring. De regeling leverde de eerste jaren tot 2014 spanning op tussen het ministerie van OCW dat verantwoording moest afleggen over de inzet van specifieke publieke middelen aan de ene kant en autonome instellingen in een stelsel met gedecentraliseerde arbeidsvoorwaarden aan de andere kant. Bij directe verticale sturing blijft het ministerie individuele instellingen monitoren en aanspreken op de beoogde uitkomsten. In een meer horizontale verantwoordingslijn wordt salarismixbeleid binnen de instellingen onderwerp van gesprek tussen CvB, OR en de raad van toezicht. De medezeggenschap heeft op basis van de wet en de cao (professioneel statuut) meerdere relevante bevoegdheden, waaronder adviesrecht op het meerjarig financieel beleid, instemmingsrecht op het formatiebeleid en instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.¹¹ Om de kwaliteit van dat gesprek te ondersteunen, kan het ministerie eventueel overzichten publiceren met de verstrekte middelen per instelling, zodat de OR en de studentenraad gericht zijn bevoegdheden kan uitoefenen. Uit de gesprekken blijkt dat niet elke OR op dit moment in staat is om deze (in principe openbaar toegankelijke) financiële informatie te vinden en te gebruiken. Ook kan het meerwaarde hebben om sectoraal afspraken te maken over de manier waarop instellingen rapporteren over hun gerealiseerde salarismix, bijvoorbeeld in het jaarverslag of in de benchmark mbo.

¹¹ Zie ook de gezamenlijke publicatie van het Platform medezeggenschap mbo, JOB en de MBO Raad "Instemmingsrecht op hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting, handreiking voor bestuurders, ondernemingsraden en deelnemersraden" uit 2017.

Bijlage 1 Randstadinstellingen

BRIN	Naam	Plaats	Bestuur	Sector	Studenten	Bedrag x 1000
00GT	Albeda	Rotterdam	40290	WEB	20950	4907.7
01OE	Wellantcollege	Houten	41100	AOC	3848	2075.1
02OV	Leidse Instr Makers Sch	Leiden	41894	WEB	231	53.5
02PA	Mediacollege Amsterdam	Amsterdam	67107	WEB	2305	626
02PG	Hout en Meubileringscoll	Rotterdam	40737	WEB	3143	633.7
02PK	Nimeto	Utrecht	67991	WEB	1441	346.1
05EA	STC	Rotterdam	31127	WEB	4604	731.2
09MR	Hoornbeeck College	Amersfoort	41769	WEB	5431	1085.5
14YD	Lentiz	Vlaardingen	31137	AOC	1324	490.6
17WH	SVO	Houten	68095	WEB	2814	274.5
20MQ	ROC Da Vinci College	Dordrecht	40771	WEB	8472	1480.4
23JA	Grafisch Lyceum R'dam	Rotterdam	67237	WEB	3790	939.2
23KG	Grafisch Lyceum Utrecht	Utrecht	31121	WEB	2016	512.6
25EF	Clusius College	Alkmaar	40673	AOC	1562	579.9
25GV	Aeres (V) MBO	Ede Gld	40687	AOC	3095	701
25LH	ROC Midden Nederland	Utrecht	40597	WEB	18369	3197.3
25LN	mboRijnland	Leiden	40800	WEB	11242	2436.6
25LP	Zadkine	Rotterdam	31222	WEB	17500	4401.5
25LR	ROC van Flevoland	Almere	40805	WEB	5521	999.4
25PX	ROC Nova College	Haarlem	40867	WEB	11579	2205.4
25PZ	ROC van Amsterdam	Amsterdam	40833	WEB	26889	5419
25RA	Regio College	Zaandam	40864	WEB	5384	985.9
27GZ	ROC Mondriaan	Den Haag	41171	WEB	17218	3803.3
30RM	ROC TOP	Amsterdam	42625	WEB	4374	1644.9
30RN	MBO Utrecht	Utrecht	42626	WEB	4531	1311.6
30RR	MBO Amersfoort	Amersfoort	42627	WEB	7537	987.2

Bijlage 2 Gespreksleidraad

Interviewvragen evaluatie salarismix

Inleiding

1. Wat is uw rol binnen de instelling en op welke manier was en bent u betrokken bij de salarismix?

Verhogen aandeel docenten LC, LD en/of LE

Behalen doelstelling salarismix

2. 75% van het budget van de regeling was bedoeld voor het verhogen van het aandeel docenten in voltijdsequivalenten in een LC, LD en/of LE-schaal. Uw instelling heeft de volgende doelstelling hiervoor afgesproken met het ministerie: [invullen o.b.v. factsheet]
 - a. Is deze doelstelling behaald en waar blijkt dat uit?
 - b. Zo niet, waarom is de doelstelling niet behaald?
 - c. In hoeverre heeft de salarismix hier aan bijgedragen?
3. Op welke wijze is er aan deze doelstelling gewerkt?
 - a. Zijn alle middelen voor het daarvoor bestemde doel ingezet? Zo nee, waarvoor zijn de middelen dan ingezet en waarom?
 - b. Heeft een andere inzet van middelen, dan wel reservering, een effect gehad op het behalen van de doelstelling voor de salarismix?
4. Zijn de middelen anderszins ingezet om leraren te belonen die zich extra hebben ingezet voor de school?
 - a. Wordt het geld (ook) ingezet om leraren die aan het einde van hun schaal zitten extra te laten verdienen zonder dat hun functie verandert?

Afspraken rondom HRM-beleid

5. Wat is het HRM-beleid ten aanzien van doorstroom naar hogere salarisschalen voor docenten?
 - a. Hoe zijn LC en eventueel LD functies omschreven in uw functiehuis
 - b. Is er een doelstelling qua functiemix bv in uw meerjaren formatieplan?
 - c. Welke doelen probeert men daarmee te realiseren?
 - d. Hoe heeft dat beleid zich ontwikkeld in de afgelopen 10 jaar?
6. Wat is de procedure wanneer LC, LD of LE docenten uitstromen en er in plaats daarvan een starter wordt aangesteld? Wordt dat een nieuwe plek voor zittende LB-docenten of vervalt die?
 - a. Wat zijn overwegingen hiervoor?

Doorstroom naar een hogere schaal

7. Aan welke voorwaarden moet een medewerker voldoen om te worden benoemd in een LC, LD of LE-functie?
 - a. Wie bepaalt deze voorwaarden, wat zijn de criteria?
 - b. Indien van toepassing: Zijn de criteria vooral gericht op het primaire proces of ook daar buiten? Hoeveel procent van de tijd geven leraren die doorstromen naar een hogere school nog les?
 - c. Hoe wordt er geprioriteerd wanneer meerdere docenten aan de criteria voldoen?
 - d. Hoe en door wie wordt bepaald welke personen worden benoemd in deze functie?
 - e. Zijn deze criteria de afgelopen 10 jaar aangepast?
 - f. Zijn alle personeelsleden in LC schaal (ook) docent? Of (deels) andere – niet onderwijsgevende taken?

- g. Is er een plafond?
8. Spelen in de praktische uitvoering ook nog andere overwegingen een rol? Zoals arbeidskrapte voor bepaalde vakken.

Ontwikkeling in de salarismix

9. Op basis van de gegevens uit de factsheet de ontwikkeling in onderwijzend personeel in de verschillende functies (LB, LC of LD) bespreken. Doorvragen naar: oorzaken, eventuele andere factoren die een rol spelen.

Geleerde lessen

10. Wat zijn belangrijke succesfactoren geweest met betrekking tot het verhogen van het aandeel docenten in LC, LD en/of LE schalen?
11. En wat waren knelpunten waardoor het aandeel niet is verhoogd?

Realiseren extra functies voor docenten en instructeurs

12. 25% van het budget salarismix is bedoeld voor het verlichten van de werkdruk, door extra functies voor docenten en/of instructeurs te realiseren.
- a. Hoe hebt u deze middelen ingezet? En hoe heeft zich dat ontwikkeld de afgelopen tien jaar?
 - b. Is de doelstelling verlichting werkdruk behaald en wat was de bijdrage van de salarismix?
 - c. Zo niet, waarom is de doelstelling niet behaald?
13. Heeft u gekozen voor een algemene uitbreiding of juist om uitbreiding op specifieke taken/expertise? Zo ja, welke (bijvoorbeeld rekencoördinatoren of beroepsgerichte vakken) en waarom is daarvoor gekozen ?
14. Op welke manier is deze uitbreiding ingebed in het strategische HRM-beleid?
15. Heeft het aannemen van nieuwe docenten en/of instructeurs het aandeel docenten in LC-LE beïnvloed?
- a. Zo ja, op welke manier?

Geleerde lessen

16. Wat zijn belangrijke succesfactoren geweest met betrekking tot het realiseren van extra functies voor docenten en/of instructeurs?

Reflectie op doelstelling van de regeling

17. In welke mate heeft de regeling bijgedragen aan meer of betere docenten?
18. Zijn er door de salarismix meer mogelijkheden bij het zoeken naar invulling van een vacature?
19. Hoe is de afstemming verlopen tussen het bestuur en de personeelsvertegenwoordiging met betrekking tot de salarismix?
20. De komende jaren blijft er geld voor de salarismix beschikbaar. Op welke manier zou dit volgens u het beste ingezet kunnen worden?

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht

t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80

info@oberon.eu | www.oberon.eu

Johan Bokdam, Rianne Exalto, Sjerp van de Ploeg
m.m.v. Ebbo Bulder, Debbie Kooij, Eveline Schoevers

Utrecht, 14 september 2020

In opdracht van het ministerie van OCW