

Bewegingsonderwijs en vakleerkrachten

BEWEGINGSONDERWIJS EN VAKLEERKRACHTEN

- eindrapport -

Auteurs

Regioplan

Kees van Bergen
Jerzy Straatmeijer

Mulier Instituut

Koen Breedveld
Nienke Lammertink

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, januari 2017
Publicatienr. 16141
OND1360134

© 2017 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	1
1.2	Onderzoeksvragen	2
1.3	Onderzoeksaanpak.....	4
1.4	Opbouw rapport.....	5
2	Het halen van de lesnorm en de bevoegdheidsnorm	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	De lesnorm en de bevoegdheidsnorm.....	7
2.3	Reden dat er geen bevoegde docenten voor de groep staan	9
2.4	Waarom geen twee lesuren bewegingsonderwijs	10
2.5	Gestapelde problematiek	14
2.6	Oplossingen	14
2.7	Het behalen van de aanvullende bevoegdheid	15
3	De inzet van vakleerkrachten	19
3.1	Inleiding.....	19
3.2	Feitelijke inzet vakleerkrachten	19
3.3	Wijze van financiering vakleerkrachten.....	22
3.4	Wensen ten aanzien van inzet vakleerkrachten.....	23
4	Scholen aan het woord	25
4.1	Verantwoording	25
4.2	Visie en organisatie	25
4.3	Inzet vakleerkrachten.....	27
4.4	Groepsleerkrachten	29
4.5	Lesduur	29
4.6	Kansen en oplossingsrichtingen.....	30
5	Financiële consequenties	33
5.1	Inleiding.....	33
5.2	Beleidsscenario's.....	33
5.3	Opbouw kosten en baten	35
5.4	Geschatte kosten en baten	41
5.5	Gevolgen aanstellingen en contracturen	55
5.6	Beleidsinstrumenten	56
6	Samenvatting en conclusies	59
6.1	Inleiding.....	59
6.2	De lesnorm en de bevoegdheidsnorm.....	59
6.3	De inzet van vakleerkrachten	61
6.4	Financiële consequenties van meer vakleerkrachten.....	62
6.5	Aanbevelingen.....	65

Bijlagen		67
Bijlage 1	De arbeidsmarkt voor vakleerkrachten bewegings- onderwijs	69
Bijlage 2	Raming huidige inzet groeps- en vakleerkrachten	71
Bijlage 3	Raming meerkosten uitbreiding gymaccommodaties	73
Bijlage 4	Roostertechnische frictie	75
Bijlage 5	Investerings- en kasstromen zonder prijseffecten	77
Bijlage 6	Geraadpleegde bronnen	81

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het overheidsbeleid is er de afgelopen jaren op gericht te komen tot een kwantitatieve en een kwalitatieve intensivering van het bewegingsonderwijs op basisscholen. Zo is in het regeerakkoord het streven opgenomen dat elke basisschool drie lesuren bewegingsonderwijs laat geven door een bevoegde leerkracht.¹ Het ministerie van OCW werkt samen met de PO-Raad en andere partijen aan de realisatie van deze ambitie. Hiervoor is in een bestuursakkoord tussen OCW en de PO-Raad in 2014 de afspraak gemaakt dat alle scholen in het basisonderwijs eind 2017 minimaal twee lesuren bewegingsonderwijs laten geven door een bevoegde (vak)leerkracht en dat er gestreefd wordt naar drie lesuren. Om dit te realiseren, is een plan van aanpak bewegingsonderwijs opgesteld.

Het Kamerlid Heerema (VVD) heeft voorjaar 2016 een initiatiefnota ingediend, omdat hij de invulling nog niet ambitieus genoeg vindt. Hij wil bevorderen dat dit onderwijs alleen gegeven wordt door vakleerkrachten. Hij verzoekt de regering te streven naar een wettelijke verankering van de inzet van vakleerkrachten voor bewegingsonderwijs in het basisonderwijs. In het initiatiefplan is het streven geformuleerd dat tachtig procent van de basisschoolleerlingen vanaf het schooljaar 2021-2022 bewegingsonderwijs krijgt van vakleerkrachten en op termijn honderd procent.

De aanleiding is dat volgens de initiatiefnemer positieve effecten bereikt kunnen worden op de leerprestaties van leerlingen door de inzet van een vakleerkracht.

Verder heeft het Kamerlid Van Nispen (SP) een initiatiefwet aan de Kamer voorgelegd ter wijziging van de Wet op het po gericht op invoering van regels over de kwalificatie van docenten en het vaststellen van een minimumaantal uren wat betreft het bewegingsonderwijs.²

¹ Bevoegd voor bewegingsonderwijs is een:

- leerkracht met een oude brede bevoegdheid (pabo-afgestudeerd voor 2005);
- leerkracht met een nieuwe brede bevoegdheid (leergang bewegingsonderwijs afgerond);
- leerkracht met een tijdelijke brede bevoegdheid (volgt de leergang bewegingsonderwijs);
- een vakleerkracht (afgestudeerde van de academie voor lichamelijke opvoeding (ALO)).

Niet bevoegd is een:

- leerkracht met een smalle bevoegdheid (pabo-afgestudeerd na 2005 zonder aanvullende leergang bewegingsonderwijs, mag alleen groep 1 en 2 bewegingsonderwijs geven).

² 34 420 Voorstel van wet van het lid Van Nispen tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES ter invoering van regels over de kwalificatie van docenten en het vaststellen van een minimumaantal uren wat betreft het bewegingsonderwijs.

Het ministerie van OCW heeft in het najaar van 2016 zowel de uitvoeringsconsequenties van het plan van aanpak van OCW en de PO-Raad als de consequenties van de initiatiefnota van de heer Heerema laten onderzoeken. Er is daarvoor al veel informatie voorhanden. De situatie is echter in verschillende gebieden sterk uiteenlopend en bij het realiseren van de beleidsdoelen spelen veel factoren een rol. Om meer inzicht te krijgen in de factoren die bepalen welke scholen voldoen aan deze doelstellingen, in de regionale verschillen en in de uitvoerbaarheid van het voorgelegde initiatiefplan, heeft RegioPlan in samenwerking met het Mulier Instituut een onderzoek uitgevoerd.

In dit rapport worden de resultaten van dat onderzoek gepresenteerd. In dit inleidende hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvragen en op de onderzoeksaanpak.

1.2 Onderzoeksvragen

Kernvraag

De kernvraag van het onderzoek is als volgt te omschrijven:

Wat zijn de uitvoeringsconsequenties van het invoeren van twee, dan wel drie lesuren bewegingsonderwijs per week gegeven door een bevoegde (vak)leerkracht in het primair onderwijs?

Uitgaande van de toezeggingen aan de Tweede Kamer dient het onderzoek op te leveren:

1. Een verdiepend inzicht in de oorzaken van het niet voldoen aan de norm voor het aantal uren bewegingsonderwijs en/of de norm voor de inzet van bevoegde docenten.
2. Een compleet beeld van de huidige inzet van vakleerkrachten.
3. Een beeld van de financiële consequenties van de verplichting om een vakleerkracht bewegingsonderwijs in te zetten in het basisonderwijs.

Onderzoeksvragen

Door OCW zijn deze opgaven nader gespecificeerd in de volgende drie sets van onderzoeksvragen:

- I. *Oorzaken inzet niet-bevoegde docenten en minder dan twee lesuren bewegingsonderwijs*
 1. Wat is de reden dat er op bepaalde scholen geen bevoegde docenten voor de groep staan?
 2. Wat is de achterliggende motivatie van schooldirecteuren dat er geen twee lesuren bewegingsonderwijs worden gegeven?
 3. Is er sprake van gestapelde problematiek ofwel heeft het ontbreken van bevoegde docenten invloed op het aantal uren dat bewegingsonderwijs wordt gegeven?
 4. Bestaan er wat betreft de antwoorden op de bovenstaande vragen significante verschillen tussen regio's (met name ook krimpregio's en niet-krimpregio's)?
 5. Wat zijn mogelijke maatwerkoplossingen voor scholen en gemeenten gegeven de gevonden oorzaken voor het niet voldoen aan de norm van twee lesuren bewegingsonderwijs en voor de inzet van onbevoegde leerkrachten?
 6. Wat zijn goede voorbeelden van scholen en gemeenten die met maatwerkoplossingen de norm wel behalen?
- II. *Inzet van vakleerkrachten*
 7. Hoe is, onderverdeeld naar regio, de huidige inzet van vakleerkrachten?
 8. Hoe is op regionaal niveau de verhouding tussen vraag naar en aanbod van vakleerkrachten?
 9. Wat zijn de redenen c.q. knelpunten in de verschillende regio's om geen vakleerkracht in te zetten?
 10. Wat zijn de kenmerken van de scholen die wél een vakleerkracht hebben? Maken ze specifieke keuzes op financieel en/of organisatorisch vlak? Verschillen scholen die kiezen voor het aanstellen van een vakleerkracht op achtergrondkenmerken van scholen die dat niet doen (in schoolomvang, bestuursomvang, leerlingsamenstelling, ligging in regio, mate van stedelijkheid)?
 11. Wat is de autonome ontwikkeling van het aandeel gymlessen verzorgd door vakleerkrachten (ontwikkeling van zowel vraag als aanbod)? Wordt daarmee naar verwachting de beoogde tachtig procent in 2021-2022 gehaald? Kortom, gebeurt het vanzelf?
 12. Indien dit niet kan, welke (beleids-)instrumenten kunnen OCW en gemeenten dan inzetten, uitgesplitst naar landelijke en regionale instrumenten. En wat zijn de daarmee samenhangende kosten?
- III. *Kosten doorvoeren verplichte inzet vakleerkracht bewegingsonderwijs*
 13. Wat zijn de structurele en incidentele meerkosten om verplicht een vakleerkracht in het basisonderwijs aan te stellen (100% van de lessen, zowel twee als drie lesuren)?
 14. Wat zijn de structurele en incidentele meerkosten, zodat alle scholen in staat zijn om in het schooljaar 2021-2022 ten minste tachtig procent van de lessen bewegingsonderwijs door vakleerkrachten te laten geven?
 15. Is de theoretische veronderstelling dat het aantal contracturen van groepsleerkrachten kostenneutraal verminderd kan worden (en vervangen worden door vakleerkrachten bewegingsonderwijs) juist? Zo ja, wat zijn de (in)directe gevolgen hiervan?
 16. Wat zijn de consequenties voor het aantal fte reguliere basisschoolleerkrachten voor scholen?
 17. Wat zijn de consequenties voor het contract van individuele leraren?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn verschillende activiteiten uitgevoerd,

Deskresearch en secundaire analyses op bestaande data

Er is voor het onderzoek geen grootschalige gegevensverzameling meer uitgevoerd, maar er is vooral gebruikgemaakt van eerder in ander onderzoek verzamelde informatie en via verschillende kanalen beschikbare databestanden.

De belangrijkste bronnen voor het in kaart brengen van de huidige situatie rond bewegingsonderwijs en inzet van bevoegde leerkrachten en van vakleerkrachten waren de datasets van:

- de inventarisatie bewegingsonderwijs die door respectievelijk OCW in 2015 en door RegioPlan in 2016 is uitgevoerd in de G37/G4 en in de niet-G37;
- de metingen voor de Scan po uitgevoerd in 2015 en 2016 door RegioPlan in het kader van de monitor bestuursakkoorden;³
- de nulmeting naar het bewegingsonderwijs en de inzet van vakleerkrachten uitgevoerd in 2013 door het Mulier Instituut.⁴

Daarnaast zijn verschillende analyses uitgevoerd om aanvullende informatie te verkrijgen voor het in kaart brengen van de ontwikkelingen en het uitvoeren van de kostenanalyse. In bijlage 6 geven we het complete overzicht.

Casestudies

Om een meer verdiepend inzicht te krijgen in de situatie en het beleid rond bewegingsonderwijs op de basisscholen zijn achttien casestudies uitgevoerd. Het belangrijkste doel was een beter begrip van mogelijke belemmeringen die scholen ondervinden en te zoeken naar maatwerkoplossingen. Daartoe zijn gericht scholen gezocht die knelpunten met het aantal uren bewegingsonderwijs en de inzet van bevoegde docenten hebben opgelost, dan wel nog steeds in een achterstandssituatie verkeren. De cases zijn geselecteerd op basis van het voorhanden materiaal en van informatie van stakeholders. In de cases zijn ook de organisatorische en financiële kanten van de gekozen oplossingen nagevraagd.

Analyse benodigde investeringen

Op basis van een analyse van de bestaande data, de leerlingprognoses, arbeidsmarktramingen en onderbouwde aannames over de ontwikkelingen, is een inschatting gemaakt van de extra vraag naar vakleerkrachten en het te verwachten aanbod. Met een wettelijke verankering en de inzet van extra vakleerkrachten zijn investeringen gemoeid. Om de structurele en incidentele

³ Wel, J.J. van der en C.T.A. van Bergen (2016). *Enquêtes bestuursakkoord po. Tabellenrapport 2016*. RegioPlan, Amsterdam (nog niet openbaar).

⁴ Reijgersberg, N., H. van der Werff, J. Lucassen (2013). *Nulmeting Bewegingsonderwijs. Onderzoek naar de organisatie van het bewegingsonderwijs in het primair onderwijs*. Mulier Instituut, Utrecht.

meerkosten van het doorvoeren van de verplichte inzet van vakleerkrachten in het bewegingsonderwijs in kaart te brengen, is voor vier scenario's een kostenanalyse op basis van kengetallen uitgevoerd.

Een gedetailleerdere weergave van de gebruikte aanpak en methoden per onderdeel treft u in de desbetreffende hoofdstukken.

1.4 Opbouw rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 en 3 doen we verslag van de deskresearch en de secundaire analyses. RegioPlan is eerstverantwoordelijk voor In hoofdstuk 2 kijken we daartoe naar de onderzoeken vanuit OCW naar de G37 en de niet-G37, in hoofdstuk 3 vooral naar de uitkomsten uit de nulmeting Bewegingsonderwijs ten aanzien van de inzet van vakleerkrachten. In hoofdstuk 4 doen we vervolgens verslag van de casestudies en in hoofdstuk 5 rapporteren we over de uitgevoerde kosten-batenanalyse. In hoofdstuk 6 vatten we de bevindingen samen en presenteren we onze conclusies. RegioPlan is eerstverantwoordelijk voor de analyses en de rapportage in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 5, het Mulier Instituut voor hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4. Samen staan we voor de conclusies van het onderzoek.

2 HET HALEN VAN DE LESNORM EN DE BEVOEGDHEIDSNORM

2.1 Inleiding

Om de onderzoeksvragen met betrekking tot het al dan niet behalen van de lesnorm en de bevoegdheidsnorm te beantwoorden, hebben we secundaire analyses uitgevoerd op:

- de resultaten van de inventarisatie bewegingsonderwijs die door respectievelijk OCW en Regioplan is uitgevoerd in de G37/G4 en de niet-G37;¹
- de resultaten van de metingen voor de Scan po in 2015 en 2016 uitgevoerd in het kader van de monitor bestuursakkoorden;²
- een deel van de resultaten van de nulmeting naar het bewegingsonderwijs en de inzet van vakleerkrachten;³
- een bestand van DUO met gegevens over de subsidietoekenningen voor het behalen van de kwalificatie van de leergang vakbekwaamheid bewegingsonderwijs.

Waar van toepassing hebben we informatie uit de casestudies gebruikt om belemmeringen en oplossingen op de scholen te illustreren.

2.2 De lesnorm en de bevoegdheidsnorm

Via de inventarisatie bewegingsonderwijs beschikken we over gegevens over het bewegingsonderwijs op 4392 basisscholen (70 procent van de totale populatie). De gegevens hebben betrekking op het schooljaar 2014-2015.⁴ In de responsgroep zijn bijna alle scholen (95 procent) uit de G37/G4 opgenomen en 61 procent van de scholen uit de niet-G37/G4. Voor deze oververtegenwoordiging van scholen uit de G37/G4 hebben we bij de analyses gecorrigeerd via het toepassen van een weging.

Tabel 2.1 geeft een beeld van de resultaten van de analyse naar de mate waarin de lesnorm en de bevoegdheidsnorm worden behaald op de scholen.

¹ De inventarisatie geeft informatie over het al dan niet behalen van de minuten-/lesurennorm (90 minuten/2 lessen) en aan de bevoegdheidsnorm (alle lessen bevoegd).

² Wel, J.J. van der en C.T.A. van Bergen (2016).

³ Reijgersberg, N., H. van der Werff, J. Lucassen (2013).

⁴ De gegevens van de scholen in de G37/G4 zijn het meest compleet voor het schooljaar 2014-2015. Die van de scholen in de niet-G37 bevatten zowel informatie over het schooljaar 2014-2015 als over het schooljaar 2015-2016.

Tabel 2.1 Behalen lesnorm en bevoegdheidsnorm

Norm	Ja	Nee	Gemiddeld ⁵ r
Minuten/lesurennorm	73%	27%	86 minuten
Alles bevoegd	87%	13%	84 minuten

De analyse laat zien dat in het schooljaar 2014-2015 73 procent van de scholen in de groepen 3 tot en met 8 voldeed aan de minuten-/lesurennorm (van 90 minuten/2 lesuren). Gemiddeld gaven de scholen in de groepen 3 tot en met 8 naar schatting 86 minuten bewegingsonderwijs per groep.⁶

87 procent van de deelnemende basisscholen voldeed aan de bevoegdheidsnorm (alle lesuren bewegingsonderwijs worden bevoegd gegeven). Sommige scholen geven dus minder bewegingsonderwijs, maar wel bevoegd. Gemiddeld gaven de scholen 84 minuten bevoegd bewegingsonderwijs per groep.

We hebben in onze analyses via een logistische regressie gekeken naar de invloed van achtergrondkenmerken van de scholen op het voldoen aan de normen. Uit die analyse komt naar voren dat denominatie, bestuursomvang en regio van invloed zijn op het voldoen aan de minuten-/lesurennorm (tabel 2.2). Protestants-christelijke scholen blijven vaker onder de norm dan andere scholen. Ook scholen van éénpitterbesturen (één school onder het bestuur) voldoen minder vaak aan de norm dan andere scholen. Scholen in krimp-/anticipeergebieden⁷ voldoen wat vaker aan de bevoegdheidsnorm dan scholen in niet-krimpgebieden. We merken hierbij wel op dat er weliswaar sprake is van significante verschillen, maar niet van een heel sterk verband.⁸

⁵ We gebruiken hier een schatting, omdat in de inventarisatie alleen exacte gegevens op minutenbasis beschikbaar zijn voor de scholen in de niet-G37/G4.

⁶ We gebruiken hier een schatting, omdat in de inventarisatie alleen exacte gegevens op minutenbasis beschikbaar zijn voor de scholen in de niet-G37/G4.

⁷ In anticipeergebieden wordt bevolkingskrimp verwacht.

⁸ De verklaarde variantie is laag (respectievelijk 7 en 3%).

Tabel 2.2 Verschillen naar achtergrondkenmerken

	Bevoegdheids-norm		Minutennorm	
	niet alles bevoegd	alles bevoegd	minder dan 90 min.	90 min. of meer
totaal	13%	87%	27%	73%
krimpgebied	8%	92%	25%	75%
anticipeergebied	10%	90%	22%	78%
groeigebied	14%	86%	28%	72%
openbaar	12%	89%	21%	79%
rk	11%	90%	21%	79%
pc	16%	84%	39%	61%
alg. bijzonder	13%	87%	27%	73%
overig	22%	78%	39%	61%
éénpitter	14%	86%	41%	59%
2 tot 10	14%	86%	28%	72%
10 tot 20	12%	88%	25%	75%
20 of meer	13%	87%	23%	77%

2.3 Reden dat er geen bevoegde docenten voor de groep staan

In 2015 en in 2016 hebben 581 basisscholen in het kader van de monitor bestuursakkoorden deelgenomen aan de Scan po. Van deze scholen geeft een kwart (148 scholen) aan niet alle lessen bevoegd te geven.

Deze 148 scholen geven verschillende redenen voor het niet behalen van de bevoegdheidsnorm. Als belangrijkste reden wordt genoemd dat er:

- onvoldoende middelen zijn voor gekwalificeerde leraren (64%);
- te weinig aanbod is van gekwalificeerde leraren (27%).⁹

Er worden daarnaast ook andere redenen gegeven. Zo zijn op een deel van de scholen:

- tijdelijke leerkrachten en invallers niet bevoegd;
- de onbevoegde leerkrachten momenteel al bezig met het behalen van hun bevoegdheid voor bewegingsonderwijs;¹⁰
- de leerkrachten voor de kleutergroepen niet bevoegd;
- andere keuzes gemaakt op het vlak van scholing en professionalisering.

Kleinere scholen (minder dan 200 leerlingen) zeggen overigens vaker dat er onvoldoende middelen zijn voor gekwalificeerde leraren dan grotere scholen.

Ook uit de inventarisatie bewegingsonderwijs onder scholen in de niet-G37/G4 komt informatie over de redenen van het niet behalen van de bevoegdheids-

⁹ Deze antwoordcategorieën waren voorgegeven in de vragenlijst.

¹⁰ Deze leerkrachten hebben een tijdelijke bevoegdheid voor het geven van bewegingsonderwijs.

norm.¹¹ Eén op de zeven scholen die in 2015-2016 niet voldeden aan de bevoegdheidsnorm gaf daar bij de slotopmerkingen één of meer redenen voor aan. Ook hier komt naar voren dat:

- er te weinig aanbod is van gekwalificeerde leerkrachten doordat jonge leerkrachten die de opleiding onlangs hebben afgerond geen bevoegdheid hebben;
- leerkrachten hun bevoegdheid aan het halen zijn (en dus feitelijk wel de lessen mogen verzorgen);
- invalkrachten en stagiairs niet bevoegd zijn.

Andere redenen die hier nog naar voren worden gebracht, zijn dat:

- de kosten voor het inschakelen van vakleerkracht te hoog zijn;
- de nascholing zwaar en niet aantrekkelijk is (zowel een grote tijdsinvestering als lichamelijke vaardigheden).

2.4 Waarom geen twee lesuren bewegingsonderwijs

Redenen voor het niet behalen van de norm

Uit de inventarisatie bewegingsonderwijs onder scholen in de niet-G37/G4 komt (kwalitatieve) informatie over de redenen van het niet behalen van de minutennorm.¹² We hebben daarvoor gekeken naar de scholen die in 2015-2016 niet voldeden aan de minutennorm. Ongeveer één op de zes van deze scholen gaf bij de slotopmerking van de enquête een uitleg over hun situatie en één of meer redenen voor het niet voldoen aan de minutennorm. De hier genoemde redenen voor het niet voldoen aan de minutennorm zijn vooral praktisch van aard. De belangrijkste reden die hier wordt genoemd, is de reistijd die scholen kwijt zijn aan het vervoer naar de sportlocatie. Dit verkleint de effectieve sporttijd. Daarnaast ervaren veel scholen problemen met de beschikbaarheid van de sportlocatie. Deze moet vaak gedeeld worden met andere scholen en/of zit al aan de maximale capaciteit, waardoor het niet mogelijk is het aantal gymuren uit te breiden.

Hieronder geven we de meest genoemde redenen in aflopende volgorde:

1. te veel reistijd;
2. te weinig tijd beschikbaar in sportlocatie;
3. andere prioriteiten dan bewegingsonderwijs;
4. te duur om sportzaal/vervoer te regelen;
5. niet genoeg bevoegde leerkrachten, waardoor minder lessen worden gegeven;
6. vervoer is een probleem (omdat het niet wordt geregeld door de gemeente);
7. Invallers hebben geen bevoegdheid, waardoor gymlessen vervallen;
8. veel niet-effectieve tijd (omkleden et cetera).

¹¹ De inventarisatie in de G37/G4 bevat deze informatie niet.

¹² De inventarisatie in de G37/G4 bevat deze informatie niet.

Daarnaast geeft ongeveer één op de tien scholen aan dat de kinderen buiten de gymlessen ook nog veel bewegen, bijvoorbeeld bij het buitenspelen en bij bewegingsoefeningen in de pauzes, of dat er wordt gezwommen.

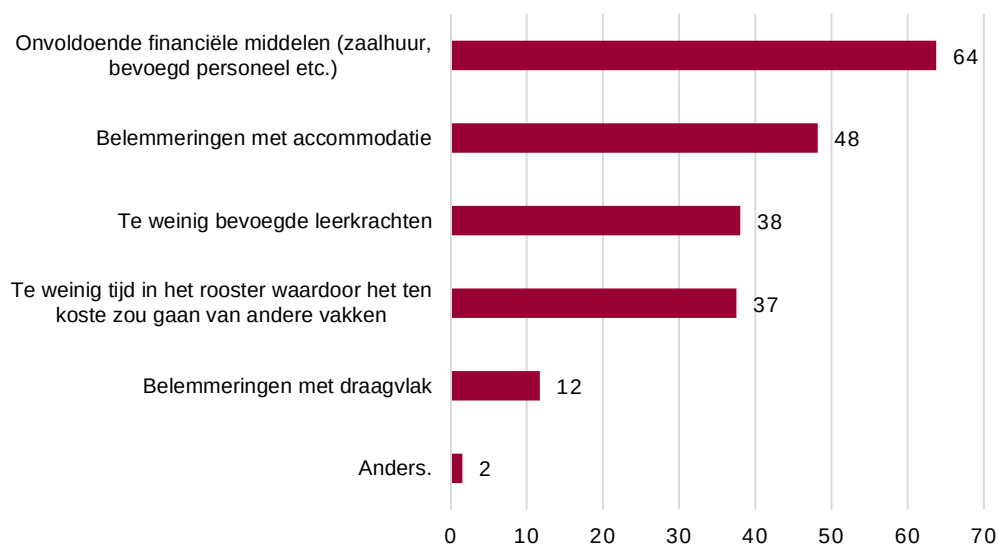
Belemmeringen voor uitbreiding

Over de belemmering voor uitbreiding van het bewegingsonderwijs is zowel informatie voorhanden uit de nulmeting als uit de monitor bestuursakkoorden.

In de nulmeting van het Mulier Instituut uit 2013 is in zijn algemeenheid aan scholen gevraagd of ze het aantal lessen bewegingsonderwijs willen veranderen of de lestijd per les. Uiteindelijk zegt 45 procent van de basisscholen een voorstander te zijn van uitbreiding van een van beide¹³ of allebei (3% ziet liever een vermindering).

Figuur 2.1 geeft een beeld van de belemmeringen voor een algemene uitbreiding van de lessen bewegingsonderwijs. De grootste belemmering wordt, volgens de respondenten in de nulmeting, gevormd door onvoldoende financiële middelen. Aansluitend spelen drie factoren een belangrijke rol in de keuze: onvoldoende accommodatie, onvoldoende vakleerkrachten en vrees dat andere lesstof in het gedrang komt. Andere factoren spelen in mindere mate een rol.

Figuur 2.1 Belemmeringen voor uitbreiding lesduur (% van scholen met uitbreidingswens)



Bron: Mulier Instituut (Nulmeting Bewegingsonderwijs 2013)

¹³ 33 procent is voorstander van uitbreiding van het aantal lessen, 29 procent is voorstander van de uitbreiding van de lestijd per les. Deze groepen vallen deels samen.

Verdere vergelijking laat ook een aantal verschillen naar achtergrondkenmerken zien. We kunnen die verschillen niet goed verklaren en geven ze hieronder vooral ter kennisname weer:

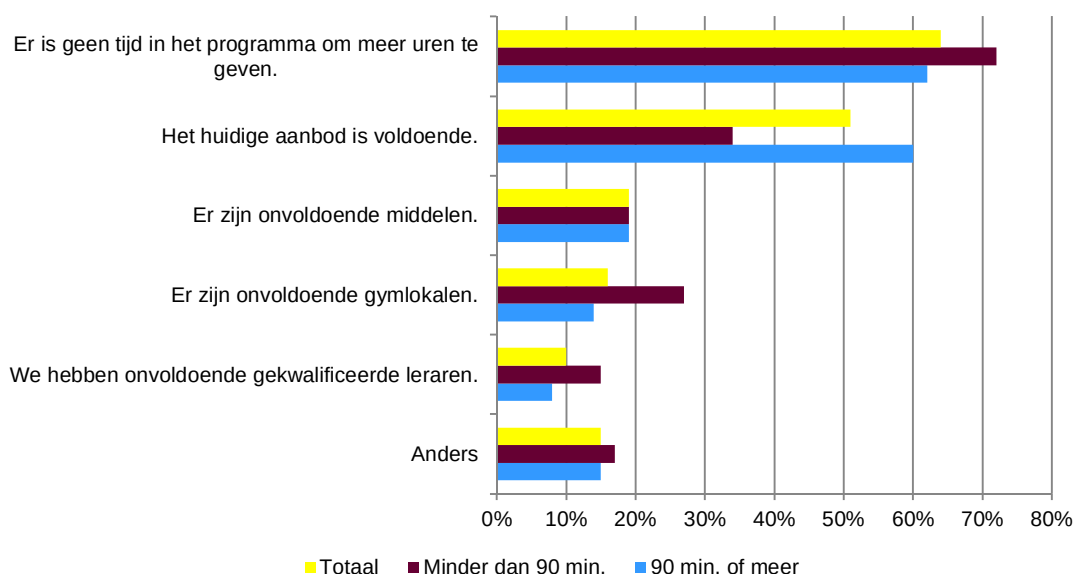
- Onvoldoende middelen en belemmeringen met accommodaties vertonen een verband met de schoolgrootte. Grotere scholen die meer vakleerkrachten wensen, zeggen vaker dat gebrek aan middelen of accommodaties hen belemmert dan kleinere scholen. Een tekort aan accommodaties speelt alleen in de krimpgebieden en minder dan daarbuiten.
- Vrees voor te weinig bevoegde leerkrachten speelt met name bij de grootste scholen (300+ leerlingen, 15+ fte), bij scholen van een andere signatuur dan openbaar, RK of PC en bij scholen zonder combinatiefunctionaris of zonder gezondheidsbeleid c.q. vignet Gezonde School.
- Te weinig tijd in het rooster wordt duidelijk minder benoemd door de grootste scholen, en door scholen in de meer stedelijke en de G37-gebieden. Naar denominatie valt vooral op dat RK-scholen (55%) meer vrezen door meer bewegingsonderwijs te weinig toe te komen aan andere vakken.

In de monitor bestuursakkoorden is niet gevraagd naar de wenselijkheid van meer bewegingsonderwijs, maar naar de plannen voor uitbreiding.

In de monitor zegt een vijfde van de scholen geen twee lessen bewegingsonderwijs te geven en een kwart geeft gemiddeld minder dan 90 minuten bewegingsonderwijs. Aan al deze scholen is gevraagd of zij de komende jaren plannen hebben om meer bewegingsonderwijs te gaan geven. Eén op de vijf scholen in de monitor zegt dat inderdaad van plan te zijn. Daarbij zeggen scholen die norm nog niet halen vaker plannen te hebben voor meer bewegingsonderwijs dan scholen die de norm wel halen. Hetzelfde geldt voor scholen in krimpgebieden.

Vier op de vijf scholen hebben dus geen plannen voor uitbreiding van het bewegingsonderwijs. Figuur 2.2 geeft de redenen.

Figuur 2.2 Reden om het bewegingsonderwijs niet uit te breiden in de komende jaren (373 scholen, meer antwoorden mogelijk)



De belangrijkste redenen zijn dat er geen tijd in het programma is om meer uren te geven en dat het huidige aanbod voldoende is. Daarnaast wordt door een kleiner deel van de scholen aangevoerd dat er onvoldoende gymlokalen, middelen of gekwalificeerde leerkrachten zijn.

Bij de andere redenen wijzen de scholen vooral op:

- het (aanvullende) buitenschoolse aanbod van sportactiviteiten van sportverenigingen, opvangorganisaties en de gemeente waarvan leerlingen gebruikmaken;
- het aanbod van dans- of zwemlessen naast de lessen bewegingsonderwijs;
- de beperkingen die de afstand tot de gymlocatie met zich meebrengen.

De cijfers laten op enkele punten (significante) verschillen zien tussen scholen die de norm niet halen en scholen die dat wel doen. Scholen die de norm niet halen, zeggen vaker dat er geen tijd is in het programma, dat er onvoldoende gekwalificeerde leraren zijn en dat er onvoldoende gymlokalen zijn. Ze zeggen veel minder vaak, maar toch nog in een derde van de gevallen, dat ze het huidige aanbod voldoende vinden.

Verder zeggen over de gehele groep genomen:

- PC-scholen en scholen in krimp- en anticipeergebieden vaker dan andere scholen dat er geen ruimte is in het programma voor extra bewegingsonderwijs;
- grote scholen en scholen in de G37/G4 vaker dat er onvoldoende gymlokalen zijn;
- scholen die onder een groot bestuur vallen vaker dat de middelen niet toereikend zijn.

2.5 Gestapelde problematiek

Op basis van de resultaten van de inventarisatie bewegingsonderwijs G37/G4 en niet-G37/G4 hebben we gekeken of er op de scholen sprake is van een gestapelde problematiek. Oftewel: heeft het ontbreken van bevoegde docenten invloed op het aantal lesuren/minuten dat bewegingsonderwijs gegeven wordt?

Zoals hierboven al eerder vermeld, voldeed in het schooljaar 2014-2015 87 procent van responderende scholen aan de bevoegdheidsnorm en 73 procent aan de minutennorm. Van de scholen waar al het onderwijs bevoegd werd gegeven, voldeed 78 procent ook aan de minutennorm. Van de scholen waar niet al het bewegingsonderwijs bevoegd werd gegeven, voldeed echter slechts 61 procent aan de minutennorm. Dit significante verschil geeft een indicatie van een gestapelde problematiek: als er onvoldoende bevoegde docenten zijn, wordt er minder bewegingsonderwijs gegeven. Ook een logistische regressie, waarin meer achtergrondkenmerken in de vergelijking worden betrokken, laat zien dat de kans dat een school de lesnorm haalt groter is als de bevoegdheidsnorm wordt gehaald.¹⁴

Tabel 2.3 Bevoegdheid en lesuren/minutennorm

	Minder dan 90 minuten	90 minuten of meer
Niet alles bevoegd	39%	61%
Alles bevoegd	22%	78%

2.6 Oplossingen

We beschikken uit de eerder genoemde onderzoeken niet over harde kwantitatieve informatie over de oplossingen die worden getroffen bij een tekort aan bevoegde docenten. In de inventarisatie voor de niet-G37/G4 gaf een deel van de respondenten bij de toelichtende opmerkingen wel enige (kwalitatieve) informatie over getroffen oplossingen. Eén op de acht zegt dat de gymles voor twee of meer klassen wordt gecombineerd, zodat er altijd een bevoegd docent aanwezig is. Eén op de tien bereikt hetzelfde door hun docenten te wisselen. De lessen bewegingsonderwijs worden dan gegeven door de bevoegden, terwijl hun eigen taken worden overgenomen door de onbevoegden. Er wordt dan wel regelmatig opgemerkt dat dit voor veel onrust zorgt en dat met name oudere docenten, die bevoegd zijn en dus veel gym moeten geven, deze oplossingen zwaar vinden. Eén op de twaalf zegt dat zij komen tot een soort taakverdeling en de onbevoegde docenten de spellessen laten geven en de toestellessen overlaten aan bevoegde docenten.

¹⁴ Hierbij merken we opnieuw op dat het verschil weliswaar significant is, maar dat er geen heel sterk verband is.

Ook in de casestudies kwamen we voorbeelden tegen van deze verschillende soorten oplossingen. Hieronder volgt een voorbeeld van een school die het probleem met medewerking van de gemeente zeer naar tevredenheid had opgelost.

Combinatiegroepen en buurtsportcoach

Twee groepen worden gecombineerd en de lessen worden verzorgd door een groepsleerkracht met en een groepsleerkracht zonder bevoegdheid. Deze leerkrachten worden bij het vormgeven van de lessen ondersteund door een buurtsportcoach die bij elke les aanwezig is. De buurtsportcoach is volledig gediplomeerd vakleerkracht bewegingsonderwijs. Voor deze oplossing is door de school gekozen in samenspraak de gemeentelijke sportinstelling en met twee andere scholen in de kern. De inzet van de buurtsportcoach wordt gefinancierd door de gemeente. Daar zijn geen kosten voor de school mee gemoeid.

Inmiddels zijn overigens enkele onbevoegde docenten hun bevoegdheid aan het halen.

De oplossingen voor de lesurennorm worden eerder gezocht in het aanbieden van zwemlessen, extra bewegingsoefeningen in de pauzes, maar ook in het buitenschoolse aanbod.

Compenseren

De school heeft geen eigen gymlokaal en kan voor een uur per groep gebruikmaken van de gymzaal van de vo-school. Meer is niet mogelijk vanuit het gemeentelijk beleid. Er is geen oplossing voor de omvang van het bewegingsonderwijs, maar de school probeert het gebrek aan uren wel te compenseren:

- *ze compenseren met buitenspel, ze hebben namelijk wel een ruime speelplaats;*
- *ze maken af en toe gebruik van CIOS-stagiairs, die sportactiviteiten voor de leerlingen organiseren;*
- *verder doen ze zo veel mogelijk mee met sportactiviteiten, sportevenementen en toernooien die georganiseerd worden door een gemeentelijke maatschappelijke organisatie en door sportverenigingen uit de buurt.*

2.7 Het behalen van de aanvullende bevoegdheid

De koninklijke weg naar het oplossen van bevoegdheidsproblemen is het behalen van een brede bevoegdheid door de nog onbevoegde leerkrachten. Zowel uit de opmerkingen die in de inventarisatie werden gemaakt als in de cases kwam regelmatig naar voren dat er leerkrachten hun bevoegdheid aan het behalen zijn. Dat heeft als bijkomend voordeel dat zij nog tijdens hun aanvullende cursus meteen al als bevoegd voor bewegingsonderwijs kunnen worden ingezet.

In de cases komt een wisselend beeld naar voren. Er zijn scholen waar leerkrachten actief worden gestimuleerd om de brede bevoegdheid te behalen, bijvoorbeeld door het toezeggen van een vast contract of het aanbieden van cursussen. Maar er zijn ook scholen waar het meer aan de leerkracht zelf

wordt gelaten. De animo varieert ook; sommige leerkrachten zijn zelf geïnteresseerd in het halen van hun brede bevoegdheid en andere leggen hun prioriteiten voor nascholing anders. In de cases werd bijvoorbeeld naar voren gebracht dat jonge leerkrachten regelmatig geïnteresseerd zijn, omdat zij via de aanvullende bevoegdheid hun arbeidsmarktpositie verstevigen. De vaak wat oudere zij-instromers daarentegen hebben andere interesses. Hieronder geven we enkele voorbeelden.

Over het behalen van de bevoegdheid

Op deze school zouden vier leerkrachten hun bevoegdheid moeten halen. Twee daarvan zijn inmiddels gestart. Dat zijn jongere leerkrachten met een tijdelijke aanstelling. Hun is een vast contract aangeboden, mits ze hun brede bevoegdheid halen. Hun opleiding wordt voor driekwart betaald uit de lerarenbeurs en voor de rest uit bestuursgeld.

De andere twee volgen geen opleiding. Dat zijn oudere zij-instromers die na 2005 de verkorte opleiding hebben gedaan. Zij zijn fysiek al tot minder in staat en zij hebben andere ambities (meer op het vlak van intern begeleider en schoolleiding). (R12) Het probleem met de bevoegdheden is bovenschools opgelost. Drie jaar geleden heeft het bestuur een in-company training ingekocht voor alle scholen binnen het bestuur. Toen hebben alle op dat moment niet-bevoegden in één keer hun bevoegdheid gehaald. De subsidieregeling die er nu is, was er destijds nog niet en het bestuur heeft alles zelf betaald. Het was voor de leerkrachten best een omvangrijke tijdsinvestering, waar ze naast de wekelijkse lestijd ook veel studie-uren voor nodig hadden. De opleiding werd buiten lestijd gevolgd.

De lerarenbeurs en bevoegdheidsnorm

We hebben geen informatie over hoeveel leerkrachten er in totaal hun bevoegdheid voor bewegingsonderwijs aan het halen zijn. We hebben wel inzicht in het aantal leerkrachten dat dat doet via de lerarenbeurs. Leerkrachten in het primair onderwijs kunnen namelijk via een tijdelijke regeling (die loopt van 2015 tot en met 2017) subsidie krijgen voor het behalen van de kwalificatie van de leergang vakbekwaamheid bewegingsonderwijs.

Om enig inzicht te krijgen in een eventuele relatie tussen het voldoen aan de bevoegdheidsnorm en de lesuren-/minutennorm en het gebruik van de beurs, hebben we een analyse uitgevoerd op een bestand met gegevens over de subsidietoekenningen.¹⁵ We hebben deze gegevens gekoppeld aan het bestand van de inventarisatie (G37/G4 en niet-G37/G4). We benadrukken dat we hiermee alleen inzicht hebben in de toekenningen en niet in de aanvragen of in de opleidingen die langs een andere weg worden bekostigd.

Op twaalf procent van de scholen in de inventarisatie hebben één of meer leerkrachten een subsidie toegekend gekregen. Uit de nadere analyse van de gegevens blijkt dat er geen significante verschillen zijn in het toekennen van beurzen aan scholen die aan de minuten- en/of de bevoegdheidsnorm voldoen en scholen die dat niet doen. Ook als we kijken naar aantal toekenningen per school zijn er geen significante verschillen.

¹⁵ Het bestand had betrekking op 2015 en is aangeleverd door DUO. Het bevatte informatie over de toegekende subsidies per school.

Wel constateren we dat op scholen van rooms-katholieke of protestants-christelijke signatuur wat meer subsidies zijn toegekend dan op andere scholen. Ook werden er op scholen van éénpitters wat meer subsidies toegekend dan op grotere besturen (10 tot 20, 20 of meer scholen).

3 DE INZET VAN VAKLEERKRACHTEN

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is gekeken naar de mate waarin scholen de normen halen ten aanzien van lesduur en algemene bevoegdheid. Dit gebeurde met gebruikmaking van de meest recente gegevens uit de inventarisaties van OCW en RegioPlan. Die inventarisaties bevatten geen vragen over de inzet van vakleerkrachten. Dit hoofdstuk zoomt nader op dit onderwerp in. Hiervoor maken we gebruik van de nulmeting die in 2013 door het Mulier Instituut is verricht.¹

3.2 Feitelijke inzet vakleerkrachten

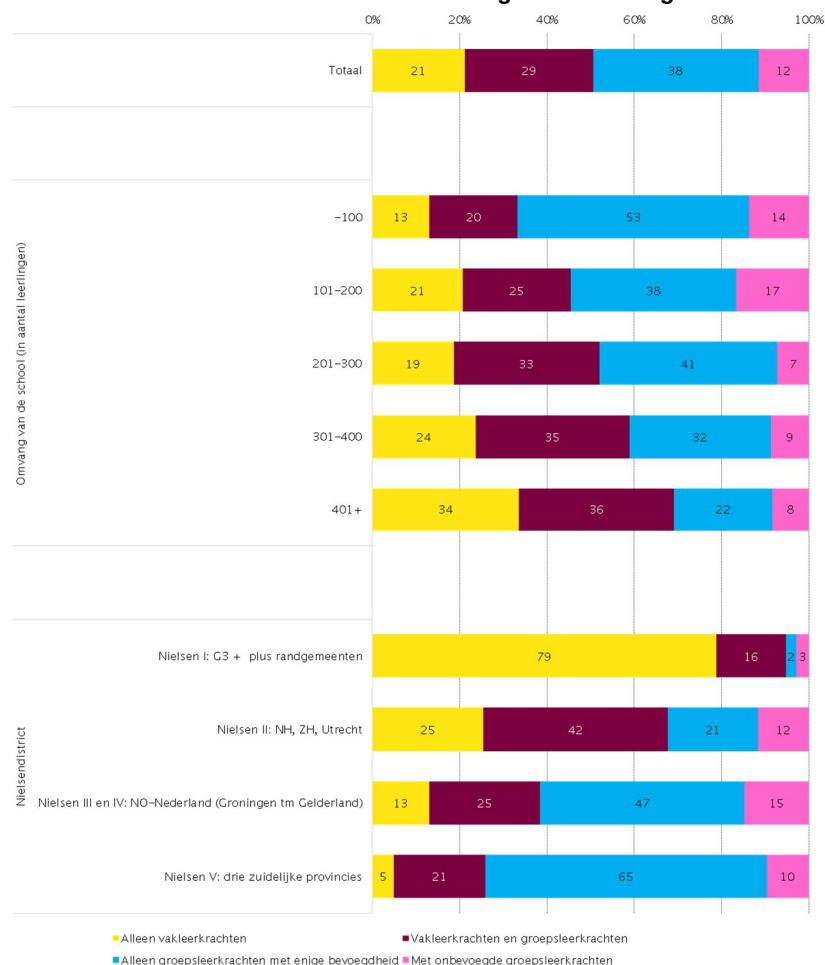
Op 50 procent van de scholen (excl. speciaal onderwijs) was in 2013 sprake van inzet van leerkrachten (figuur 3.1).² Bij 21 procent worden de lessen alleen door vakleerkrachten verzorgd, bij 29 procent door vakleerkrachten en groepsleerkrachten. Bij 12 procent worden de lessen gegeven door docenten met een 'smalle' bevoegdheid (alleen voor groepen 1 en 2). De inzet van vakleerkrachten houdt vooral verband met de omvang van de school (naar aantal fte, maar ook naar aantal scholieren) en naar regio (figuur 3.1). Van de scholen met minder dan 100 leerlingen zet 33 procent vakleerkrachten in, tegen 70 procent bij scholen met meer dan 400 leerlingen. Verder zien we dat de inzet van vakleerkrachten duidelijk meer gemeengoed is in de G3³ dan in de rest van Nederland. Met name buiten de Randstad is de inzet van vakleerkrachten minder voorkomend (kwart in zuidelijke provincies, een derde in noordelijke en oostelijke provincies).

¹ Reijgersberg (N.), H. van der Werff, J. Lucassen (2013). Dit zijn de meest recente gegevens die voorhanden zijn. In 2017 wordt deze meting herhaald.

² Voor deze analyse zijn de scholen in het speciaal onderwijs buiten beschouwing gelaten. Om die reden kunnen de percentages afwijken van percentages zoals eerder vermeld in de publicatie uit 2013.

³ In de nulmeting wordt een andere gebiedsindeling gehanteerd dan in de inventarisatie van OCW/RegioPlan en in de monitor bestuursakkoorden po.

Figuur 3.1 Inzet vakleerkrachten naar omvang school en regio



Bron: Mulier Instituut (Nulmeting Bewegingsonderwijs 2013)

Andere opvallende bevindingen zijn:

- onder openbare scholen komt de inzet van vakleerkrachten vaker voor dan onder katholieke of protestante scholen (resp. 64%, 45% en 39%);
- in de G37 komt de inzet van vakleerkrachten vaker voor dan daarbuiten (resp. 72% en 42%);
- in krimpregio's zetten scholen minder vaak vakleerkrachten in dan in niet-krimpregio's (resp. 30% en 58%);
- er is niet of nauwelijks een relatie met de aanwezigheid van combinatie-functionarissen⁴, maar wel met het feit of de school een actief beleid voert ten aanzien van gezondheid of dat de school beschikt over het vignet Gezonde School;
- onder brede scholen komt de inzet van vakleerkrachten vaker voor dan onder 'niet-brede' scholen (resp. 61% en 48%).

⁴ Combinatiefunctionarissen zijn werknemers in dienst van gemeenten, scholen of andere organisaties, met als opdracht om school en sport (of cultuur) nadrukkelijk met elkaar te verbinden. Gemeenten ontvangen sinds 2007 voor de aanstelling van combinatiefunctionarissen (later herdoopt tot: buurtsportcoaches c.q. cultuurcoaches) (co-)financiering van het Rijk. Voor meer informatie, zie www.combinatiefuncties.nl of www.sportindebuurt.nl.

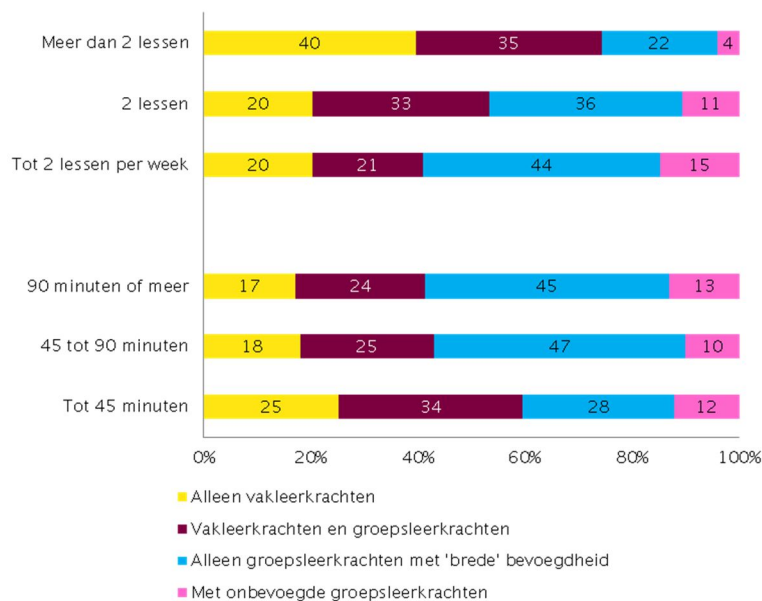
Factoren in onderling verband

Uiteraard hangen verschillende van deze factoren onderling samen. Grotere scholen zijn vaker ook brede scholen en komen vaker voor in de Randstad dan daarbuiten. Uiteenraffeling van deze factoren⁵ leert dat zowel schoolgrootte, denominatie, regio als schoolbeleid in grote mate eigenstandige factoren zijn die hun eigen invloed houden, onafhankelijk van de andere factoren. Het is dus niet zo dat kleinere scholen nu eenmaal vaker voorkomen buiten de Randstad en dat er daarom sprake is van minder inzet van vakleerkrachten op de betreffende scholen.

Relatie met omvang lessen bewegingsonderwijs

De inzet van vakleerkrachten staat niet op zichzelf. Van de scholen die minder dan twee lessen bewegingsonderwijs per week geven zet 41 procent vakleerkrachten in, terwijl dit bij scholen die meer dan twee lessen lichamelijke opvoeding geven 74 procent is (figuur 3.2).⁶ In die zin lijkt er sprake van een 'gestapelde problematiek'. De relatie met het aantal minuten bewegingsonderwijs ligt echter net andersom: naarmate er minder tijd wordt besteed aan de lessen bewegingsonderwijs, neemt de inzet van vakleerkrachten (licht) toe.

Figuur 3.2 Inzet vakleerkrachten naar aantal lessen en aantal uur lichamelijke opvoeding



Bron: Mulier Instituut (Nulmeting Bewegingsonderwijs 2013)

⁵ Middels een zogeheten logistische regressie.

⁶ Dat scholen vaker vakleerkrachten inzetten naarmate ze meer gymlessen geven, blijft ook staan als in een logistische regressieanalyse gecontroleerd wordt voor onder andere schoolomvang, denominatie en regio.

3.3 Wijze van financiering vakleerkrachten

De meest gangbare wijze van financiering van de inzet van vakleerkrachten is via de 'lumpsum' van de school. Dit gebeurt bij twee derde (68%) van de scholen die vakleerkrachten inzetten. Andere, minder vaak voorkomende financieringswijzen zijn via de inzet van combinatiefunctionarissen (20%), via gemeentelijke financiering (17%), via bovenschoolse middelen (12%) of via andere eigen middelen van de school (6%), of anderszins (vier antwoordcategorieën van alle een of twee procent).

Groeperen we de antwoorden tot vier mogelijkheden, dan is zichtbaar dat financiering vanuit de lumpsum vaker wordt toegepast naarmate een school meer leerlingen heeft (tabel 3.1). Naar regio valt op dat scholen in nabij de G3 en scholen in de zuidelijke provincies voor de inzet van vakleerkrachten vaker gebruikmaken van gemeentelijke (co-)financiering.

Tabel 3.1 Financiering van vakleerkrachten naar omvang school en regio (in procenten)

	Vanuit de lumpsum- financiering	Vanuit school*	Vanuit gemeente	Anders
Totaal	68	18	35	6
Schoolomvang (aantal leerlingen)				
-100	58	20	37	3
101-200	62	18	40	6
201-300	70	13	34	8
301-400	72	20	37	5
401+	77	22	23	5
Regio (Nielsen regio's)				
I: G3 + plus randgemeenten	65	19	51	7
II: NH, ZH, Utrecht	76	14	31	5
III en IV: NO (Groningen tm Gelderland)	64	23	25	6
V: drie zuidelijke provincies	47	19	53	9

* Anders dan uit de 'lumpsum' van de school, bijvoorbeeld bovenschoolse middelen of ouderbijdragen.

Bron: Mulier Instituut (Nulmeting Bewegingsonderwijs 2013)

Verder valt op dat vooral katholieke scholen die vakleerkrachten inzetten dat doen met gemeentelijke steun (52%) en dat scholen die inzetten op gezondheid vaker financiële middelen vanuit de gemeenten inzetten voor vakleerkrachten.

Financieringscombinaties

Kijken we naar combinaties van financieringsmogelijkheden, dan is te zien dat een kwart van de scholen (26%) die vakleerkrachten inzetten, dit doen door

meer dan één financieringsbron te benutten. Driekwart zet hier maar één financieringsbron voor in.

Stapeling van financieringen komt vaker voor onder katholieke scholen (36%), onder scholen in de G3 (41%) en in de G37 (30%), en onder scholen met een combinatiefunctionaris (34%), met een gezondheidsbeleid (37%) of met een vignet Gezonde School (34%) dan onder andere scholen.

Scholen die middelen ontvangen van de gemeente, hetzij direct, hetzij via de inzet van combinatiefunctionarissen, zetten daar vaak eigen middelen bij vanuit de lumpsum (geldt resp. voor 63% en 43% van die scholen). Uiteindelijk geldt maar voor 25 procent van de scholen die geld ontvangen van de gemeente voor de inzet van vakleerkrachten, dat dit voor hen de enige financieringswijze is. Dat komt neer op 4 procent van alle basisscholen (excl. speciaal onderwijs). Van de scholen die van combinatiefunctionarissen inzetten, geldt voor 45 procent dat dit de enige wijze van financiering is. Dat komt neer op 9 procent⁷ van alle basisscholen (excl. speciaal onderwijs).

3.4 Wensen ten aanzien van inzet vakleerkrachten

Ruim de helft (54%) van de scholen geeft aan meer inzet van vakleerkrachten wenselijk te achten. De wens om meer vakleerkrachten te kunnen inzetten, is vooral groot onder:

- openbare scholen (58%, tegen 49% katholiek en 50% PC);
- de zuidelijke provincies (59%) en de Randstedelijke provincies excl. de G3 (58%);
- krimpregio's (60%);
- scholen die geen uitgeschreven beleid voeren ten aanzien van gezondheid (56%);
- scholen waar lessen worden verzorgd door 'onbevoegde docenten' (69%).

Deze cijfers lijken erop te wijzen dat vooral scholen die nu (nog) niet sterk inzetten op de thema's bewegingsonderwijs en/of gezondheid, hier door de inzet van vakleerkrachten verandering in hopen te brengen. Aan de andere kant is ook zichtbaar dat de wens om meer vakleerkrachten in te zetten groter is op scholen die nu al vaker vakleerkrachten inzetten, zoals in het openbaar onderwijs. Voor hen geldt klaarblijkelijk dat die inzet naar meer smaakt. Bij de beschrijving van de cases (hoofdstuk 4) komen we hierop terug.

⁷ Deze 9 procent mag in verband met overlap tussen de categorieën niet zonder meer worden opgeteld bij de eerder vermelde 4 procent van de scholen die de inzet van hun vakleerkrachten alleen financieren uit geld dat ze ontvangen van hun gemeente.

4 SCHOLEN AAN HET WOORD

In aanvulling op de statistische analyses op de diverse bestanden is ook met een aantal scholen gesproken. Daarbij is vooral gekeken naar achtergronden van keuzes die scholen maken, en mogelijke oplossingsrichtingen. Hiervoor zijn 18 vooral schooldirecteuren telefonisch geïnterviewd. In dit hoofdstuk doen we verslag van deze gesprekken.

4.1 Verantwoording

De interviews waren enerzijds bedoeld om meer grip te krijgen op de achtergronden waarom sommige scholen geen vakleerkrachten inzetten of minder dan twee lessen bewegingsonderwijs geven, en anderzijds om te begrijpen hoe andere scholen tot andere keuzes zijn gekomen en wel hebben geïnvesteerd in een van beide thema's (lesduur of inzet vakleerkrachten).

Voor de te interviewen scholen hebben we geput uit verslagen van bijeenkomsten zoals die waren georganiseerd door Sportkracht12, suggesties die zijn gedaan door de KVLO, en selecties van scholen die hadden deelgenomen aan eerdere onderzoeken van het Mulier Instituut en/of Regioplan.¹ Uit die lijst van ruim 100 scholen is door de onderzoekers een nadere selectie gemaakt, waarbij ook oog is geweest voor regionale indeling. Uiteindelijk is daaruit een kleinere lijst van scholen voortgekomen die is gecontacteerd voor een telefonisch interview. Daarbij was het verheugend om te merken dat slechts een enkele school hier niet aan wilde meewerken. Dit leidde uiteindelijk tot achttien gerealiseerde interviews, waarvan:

- vijf afkomstig uit de Sportkracht 12-lijst, drie van de KVLO en tien uit de nulmeting van het Mulier Instituut en de inventarisaties van OCW en Regioplan;
- drie gevestigd in de G4, zeven daarbuiten maar wel in de G37 en tien buiten de G37;
- het aantal groepen varieerde tussen de zeven en de 22.

Van de interviews zijn korte verslagen opgetekend welke steeds ter verifiëring aan de betrokkenen zijn voorgehouden voordat ze werden verwerkt.

4.2 Visie en organisatie

Uit de gesprekken komt naar voren dat schooldirecteuren van elkaar verschillen in de wijze waarop ze tegen bewegingsonderwijs aankijken.

¹ De scholen vanuit Sportkracht12 en KVLO betroffen vooral vermeende goede voorbeelden; de scholen vanuit de eerdere onderzoek betroffen vooral scholen die achterbleven in onderwijs voor lichamelijke opvoeding of in de inzet van vakleerkrachten (of leerkrachten met een andere bevoegdheid voor lichamelijke opvoeding).

Een groep van directeuren ziet voor zijn of haar school duidelijk een rol weggelegd om aandacht te besteden aan bredere thema's dan alleen de leerdoelen zoals die door het ministerie worden vastgesteld en getoetst (zie kader 1). Enerzijds komt dat voort uit de opvatting die men heeft over de rol van de school in de maatschappij, anderzijds uit de visie men heeft over zogeheten '21st century skills'² en wat daarin belangrijk is om een kind aan te dragen in het leren. Weer anderen herkennen met name ook de kans voor de school om zich te profileren.

Kader 1: over de rol van de school

"Wij moeten gewoon een ander soort kinderen afleveren. Kinderen die veel creatiever zijn, die zelf nadenken. Daar heeft de school een rol in. Die zorgt dat je gezond blijft, maar ook dat je zelf initiatieven neemt. Dat is de nieuwe rol van de school die eraan komt." (MI-3)

"Een school is van huis uit meer een opvoedingsinstituut. Dat is een oude definitie van een school. Maar ik vind dat we te veel van het bedrijfsleven hebben overgenomen. We vinken dingen af en dan hebben we het gedaan. Maar daar geloof ik niet in. Kinderen zijn geen 'balance score card'. Ik geloof in duurzaam ... echt in kinderen investeren, zodat ze vanuit hun welbevinden een deel zijn van onze samenleving." (MI-12)

Interesse in bewegen c.q. bewegend leren en gezondheid betekent daarbij nog niet dat men ook interesse heeft in bewegingsonderwijs. We hebben schooldirecteuren gesproken die veel wilden investeren in gezonde voeding en een speelschoolplein (en ook daarom werden geprezen), maar minder bewegingsonderwijs gaven dan de norm, en ook niet genegen waren om dat te veranderen. Een schooldirecteur meldde vol overgave zijn sterke voorkeur voor de inzet van vakleerkrachten, maar tegelijk zijn twijfels om meer uren lichamelijke opvoeding te geven. Zijns inziens zou die keuze ten koste gaan van andere prioriteiten binnen de school, en nam hij met de inzet van vakleerkrachten voldoende zijn eigen (sterk gevoelde) verantwoordelijkheid. Anderen wijzen op het feit dat niet alle maatschappelijke problematieken binnen de school kunnen of moeten worden opgelost (zie kader 2). Een dergelijke benadering troffen we meerdere malen aan bij scholen die we als innoverend zouden willen typen, en die door partijen in het veld ook als dusdanig waren aangedragen. Klaarblijkelijk betreft het hier geen achterhoedegevecht van een kleine groep tamelijk behoudende schooldirecteuren, maar eerder een reële inschatting van wat nog wel in het vermogen van een school ligt en wat daarbuiten ligt.

Kader 2: over wat de school wel en niet vermag

"Soms denk ik ook wel eens: zou het niet veel beter zijn om te zorgen dat al die kinderen op een sportvereniging komen? Het wordt nu heel erg bij de school gelegd. We denken vaak dat we meer op school moeten gaan regelen, maar misschien kun je ook gewoon het geld in de verenigingen stoppen en zeggen: de contributie voor de kinderen gaat eraf in Nederland. We hebben sportvelden en we zorgen dat ieder kind

² Zie <http://www.21stcenturyskills.nl/>

kan sporten in Nederland. Je moet het breder zien. Het wordt veel te smal gemaakt richting school. Je moet echt een masterplan maken.” (MI-3)

“Het is echt meer dan genoeg. Die kinderen hebben twee keer gym, dat is hartstikke mooi, hartstikke luxe. En we hebben er een vakleerkracht voor, wat wil je nu nog meer?” (MI-5)

“Het basisonderwijs wordt tegenwoordig volgestouwd met alles met wat er in de maatschappij misgaat. Engels in groep 1 t/m 8, computerlessen, burgerschap; het is er allemaal bijgekomen afgelopen jaren. Het zit gewoon overvol.” (MI-9)

Eenduidig vonden de schooldirecteuren dat het beleid dat zij inzake lichamelijke opvoeding voerden, hun eigen beleid was. Sommige voelden zich in dat beleid gesteund of aangemoedigd door een stichtingsbestuur. De beleving van de schooldirecteuren was echter dat schoolbesturen inzake lichamelijke opvoeding vooral de ruimte lieten aan de schooldirecteuren zelf, en dat er dus ook binnen besturen verschillen bestaan in de aandacht die er bij scholen is voor lichamelijke opvoeding en de wijze waarop een en ander wordt vormgegeven. Overigens wil dat niet zeggen dat er niet ook schoolbesturen zijn die wel nadrukkelijk impulsen bieden op de terreinen die in deze studie centraal staan, bijvoorbeeld door opleidingsmogelijkheden te bieden of middelen ter beschikking te stellen om te investeren in een andere inrichting van het schoolplein.

In de situaties dat de gemeente bijsprong bij de financiering van vakleerkrachten werd die steun doorgaans geapprecieerd, maar niet van doorslaggevend belang geacht.

Soms was ook wel de constatering dat niet alle docenten even warm liepen voor het thema van lichamelijke opvoeding, en dat dit – het vinden en behouden van draagvlak – nog wel aandacht vergde.

4.3 Inzet vakleerkrachten

Niet iedere school zet (geheel of gedeeltelijk) vakleerkrachten in. Ook op scholen waar dit niet gebeurde, herkennen schooldirecteuren dat de vakleerkracht vanuit zijn specifieke kwaliteiten iets brengt dat een groepsleerkracht niet brengt, zowel wat de kwaliteit van de lessen betreft, als wat betreft het initiëren van andere sport- en beweeggerelateerde activiteiten en projecten (zie kader 3).

Kader 3: over de betekenis van een vakleerkracht

“Wat ik altijd merk, is dat als de vakleerkracht er is, die toch andere dingen met de gym doet dan de leerkrachten dat doen. De vakleerkracht heeft meer tijd om de hele gymzaal bij wijze van spreken op zijn kop te zetten. Dat doet een groepsleerkracht niet.” (MI-1)

“Iedereen doet waar hij goed in is. En het komt ook de kinderen ten goede, want de vakleerkracht is daarvoor opgeleid, hij geeft gewoon de echte lessen.” (MI-2)

"Het niveau stijgt enorm. Wij zien gewoon dat een vakleerkracht toch in staat is om dingen anders te organiseren dan een leerkracht die daarin niet gespecialiseerd is. Dat is methodische kennis, maar het is ook uitstraling naar verenigingen in de buurt, clinics van sportverenigingen." (MI-3)

"Ik denk dat een vakleerkracht een andere, maar ook een betere les geeft dan een leerkracht. Zeker ook omdat hij meer tijd heeft om die lessen goed voor te bereiden. Omdat het hun vak is, hebben vakleerkrachten ook meer verstand van differentiatie-mogelijkheden binnen spelelementen. Als ik kijk naar de uitstraling in sportiviteit en in spel, dat zal niet elke leerkracht kunnen bieden." (MI-7)

"Je mag van een vakleerkracht de echte kwaliteit verwachten. Een leerkracht behoort alle lessen te geven. Je kunt natuurlijk nooit in alle vakken uitblinken. Een vakleerkracht heeft dan toch specialisatie." (MI-8)

Dat men niet overgaat tot de aanstelling van vakleerkrachten had een aantal redenen. Een reden was dat het ook een meerwaarde heeft als juist de groepsleerkracht de lessen lichamelijke opvoeding verzorgt (vanuit het belang van continuïteit en om het kind ook in die situatie mee te maken – zie kader 4). Een directeur opperde daarbij dat hij de vakleerkracht vooral zag als degene die impulsen bood aan de lessen lichamelijke opvoeding van de reguliere groepsdocenten.

Kader 4: over de betekenis van de groepsleerkracht

"Die vakleerkracht ziet alleen dat stukje van drie kwartier. Maar het grotere geheel dat die groepsleerkracht ziet, zie je dan niet meer." (MI-3)

"Het stukje relatie en het stukje kennis hebben van de specifieke dingen die er op het moment in het hoofd van het kind zitten op zo'n dag, dat ontbreekt bij een vakleerkracht." (MI-4)

"Het is belangrijk dat zij één, maximaal twee leerkrachten voor de klas hebben gedurende de week. Anders kan je gewoon die stabiliteit niet waarborgen." (MI-10)

"Het gaat om de mens die daar achter staat. Ik heb echt kanjers gezien van de ALO, maar ik heb ook kneuzen gezien. Het hangt er maar net af wie je voor je neus hebt. Het gaat om menselijke invulling. Pedagogische waarde is zeker net zo belangrijk." (M-12)

"Wat je als leerkracht gaat missen, is dat je de kinderen in die situatie aan het werk ziet. Je krijgt daar toch kanten van leerlingen te zien die je in de reguliere klassensituaties niet zo vaak ziet. Als je een breed beeld wilt hebben van hoe een kind zich ontwikkelt, dan is samen met ze gymmen, dat geldt trouwens voor muziek of buitenspelen, een belangrijke bron van informatie. Ook het plezier dat daar ontstaat, ga je missen. Ik vind het belangrijk dat leerkrachten de verantwoordelijkheid nemen voor de totale ontwikkeling van kinderen, en daarbij ook zo veel mogelijk betrokken zijn." (MI-13)

Soms wordt aangedragen dat de inzet van vakleerkrachten tot extra kosten zou leiden. Als het gymlokaal buiten de school ligt, is de groepsleerkracht minimaal tijd kwijt met begeleiding van en naar het gymlokaal. Soms participeert de groepsleerkracht ook in de les van de vakleerkracht (dubbele bezetting). Hoewel dit laatste lang niet altijd het geval is, komt uit de gesprekken wel naar voren dat het moeilijk voorstelbaar is dat de vervanging van de groepsleerkrachten door de vakleerkrachten helemaal 'budgettair neutraal' zal

geschieden. Zelfs als groepsleerkrachten tijdens de lessen lichamelijke opvoeding andere taken kunnen worden toebedeeld, impliceert dit versnippering in hun tijd en daarmee een (licht) verlies aan effectiviteit. We hebben geen signalen opgevangen dat schooldirecteuren daarbij problemen voorzagen in de aanstelling van meer deeltijders, noch vanuit het organisatieperspectief (hogere kosten per fte) noch vanuit het medewerkersperspectief (geen interesse vanuit personeel).

4.4 Groepsleerkrachten

De visie vanuit de groepsleerkrachten op het geven van gymles is volgens de geïnterviewde directeuren sterk persoonsgebonden. Waar de ene zich bevrijd voelt als hij of zij de gymles mag laten passeren, ontleent de ander daar juist veel plezier aan. De interesse om de aanvullende leergang aan de pabo te volgen, hangt vooral samen met het beroepsperspectief: herhaaldelijk zeiden directeuren alleen nieuwe docenten in vaste dienst te nemen als degene over de aanvullende bevoegdheid beschikt. Enkele geïnterviewden benoemden ook dat jonge docenten er bewust voor kiezen om hun arbeidsmarktpositie te versterken door de aanvullende leergang te volgen.

Het feit dat de cursus veelal wordt vergoed en kan worden gevolgd tijdens de daarvoor bestemde uren in de formatie, betekent echter nog niet dat alle docenten zitten te springen om de cursus te volgen. Veelal wordt de cursus gegeven op woensdagmiddagen, momenten waarop leraren gewend waren andere zaken te doen. Bovendien betekent de cursus vaak toch een extra beslag op de toch al druk bezette tijd en kan voor de wat ouder zij-instromer ook fysiek zwaar zijn.

Voor sommige scholen betekent hun soms wat oudere docentenkorps dat zij weinig moeite hebben om de gymlessen te laten geven door bevoegde leerkrachten (docenten die voor 2005 afstudeerden aan de pabo behouden hun 'oude' bevoegdheid; dat betekent dat er tot 2050³ lichten docenten met de 'oude' bevoegdheden werkzaam blijven).

4.5 Lesduur

Scholen die minder dan twee lessen per week gymles gaven, zeiden dat de afstand tot een gymlokaal buiten de school daarin een doorslaggevende factor was. De reistijd en soms het benodigde busvervoer leggen een groot beslag op de beschikbare tijd en maakt dat scholen ervoor kiezen om de lesfrequentie terug te brengen tot eens per week, en eventueel de totale lestijd tot minder dan 2 x 45 minuten.

³ Ervan uitgaand dat pabo-afgestudeerden van 2005, geboren zijn in 1983 of 1984, en minimaal 67 jaar (+3 maanden) werkzaam blijven.

Voor meerdere scholen vormt het niet beschikbaar zijn van gymlokalen een belemmering om meer gymles te geven. Scholen klagen dat gemeenten gymzalen en sporthallen hebben wegbezuinigd, waardoor de beschikbare capaciteit volgepland zit met meerdere scholen, zelfs als de school de primaire gebruiker van de gymzaal is.

In aanvulling hierop vormen budgettaire beperkingen de grootste belemmeringen voor scholen om te investeren in meer uren lichamelijke opvoeding. Zelfs schooldirecteuren die wel investeren in vakleerkrachten alsmede in andere gezondheidsgerelateerde zaken, zeggen het budget te missen om te investeren in meer uren lichamelijke opvoeding. Schooldirecteuren zeggen dat er best mogelijkheden zijn om capaciteit vrij te maken om meer te investeren in gymles, bijvoorbeeld omdat betere lichamelijke opvoeding ervoor zorgt dat er minder RT nodig is. Maar ook dat heeft zijn grenzen, aldus een van de directeuren die wél al veel investeerde in lichamelijke opvoeding (zie ook kader 2).

Een kwestie die met enige regelmaat wordt aangedragen, is de vrees dat extra tijd voor lichamelijke opvoeding impliceert dat andere vakken in het gedrang komen. Even vaak echter als dat dit punt wordt genoemd, wordt het door een andere groep schooldirecteuren weersproken – zie kader 5. Klaarblijkelijk bestaan hier grote verschillen van mening over. Meerdere van onze gesprekspartners vonden dat er in het curriculum, en met de huidige stand van zaken van de technologie, meer dan voldoende ruimte is om meer tijd te besteden aan lichamelijke opvoeding.

Kader 5: over verdringing van lesstof

“Een uurtje meer bij het een is een uurtje minder ergens anders, dus je zult keuzes moeten maken.” (MI-8)

“Hoe zouden we dat in het rooster moeten passen? We willen ons ook als Cultuur- en Kunstschool profileren, daar moet ruimte voor zijn.” (R-1)

Maar ook:

“In plaats van dat je een uur moet rekenen, kun je met ICT ongeveer in drie kwartier hetzelfde doen. Hetzelfde geldt voor taal. De tijdswinst die hierin zit, zou je in andere vakken kunnen gaan steken. Die tijdswinst kun je behalen. En de feedback is veel directer.” (MI-3)

“Ik ben er heilig van overtuigd dat als kinderen goed en veel bewegen, dit uiteindelijk zijn weerslag heeft op rekenen, taal, op spelling en begrijpend lezen. Daar heb je dan tijdswinst. Al die tijd dat kinderen aan hun tafeltje zitten met hun rekenboek voor hun neus: hoeveel rendement levert dat nou na een uur rekenen op?” (MI-11)

4.6 Kansen en oplossingsrichtingen

Uitbreiding van lesuren of een grotere inzet van vakleerkrachten stuiten soms op drempels en belemmeringen. Daarvoor is niet altijd een oplossing. Toch

slagen schooldirecteuren er soms wel degelijk in om een uitweg te vinden voor de uitdagingen waarvoor ze staan gesteld.

Voor ruimtegebrek doen zich verschillende oplossingsrichtingen voor. Een enkele keer wordt gebruikgemaakt van een leegstaand fabriekscomplex, dat door de gemeente ter beschikking wordt gesteld. Soms worden het gebruik van het (opgeknapte) schoolplein en de (groene) omgeving van de school genoemd (park, bos). Daarnaast wordt een goede relatie met verenigingen in de buurt als kansrijk betiteld – zie kader 6.

Kader 6: goede burens als oplossing voor ruimtegebrek

“Onze school ligt naast de sportvelden van de voetbalclub. Daar onderhouden we een goede relatie mee. Die mogen we om niet gebruiken, als buur. En zij mogen ook weer van onze voorzieningen gebruikmaken als zij een groot toernooi hebben. Zij geven clinics bij ons, dat doen ze zelf om leden te werven, dat is kosteloos. Dat doen we ook met de andere verenigingen trouwens. Dat heeft niet allemaal continuïteit, maar we hebben toch ieder jaar heel wat clinics. De combinatiefunctionaris die door de gemeente mogelijk is gemaakt helpt daar ook in. En we hebben een grote school, veel ouders zitten zelf bij die clubs, dat helpt ook. Verder konden we best wel het een en ander zelf doen. Met herinrichting van ons schoolplein, het aanleggen van een spelcircuit, een voetbalkooi, speelpleinkarten, al die kleine materialen; die investeringen kunnen we best zelf doen. Die voetbalkooi hebben we samen met de wijkraad en de voetbalclub gedaan.” (MI-8).

Creatieve schooldirecteuren vinden veel manieren om middelen vrij te spelen om te investeren in gezondheid en bewegen. Voor het opknappen van schoolpleinen worden aanvragen gedaan bij Jantje Beton of worden inzamelingsacties gehouden, wordt een aanspraak gedaan op de innovatiebudgetten van het bestuur (“wij hebben geen arm bestuur”), of worden middelen gevonden binnen de eigen begroting. Verder zijn er organisaties die materialen verhuren, zoals MobieZ (www.mobiez.nl). Anderen wijzen op de eigen vrije keuzeruimte (zie kader 7).

Kader 7: schuiven met middelen als financiële oplossing

“Die vakleerkracht legt best een beslag op onze middelen. Want als ik de groepsleerkracht de gymles zou laten geven, dan houd ik ruimte over voor remedial teaching. Maar wij hebben ervoor gekozen om het in te zetten voor de gymdocent. De leraar die dan overblijft, doet dan de RT in de parallelklas.” (MI-9)

Voor veel scholen hangen de mogelijkheden om te investeren in gezondheid en bewegen samen met steun vanuit de gemeente (in de vorm van het tegen gunstige voorwaarden inhuren van combinatiefunctionarissen, of financiële steun voor de inzet van vakleerkrachten). Andere scholen zijn betrokken bij projecten vanuit universiteiten, al dan niet met steun vanuit de provincie. Een beperkt aantal directeuren denkt nog ondernemender, en klopt met succes aan bij het lokale bedrijfsleven – zie kader 8.

Kader 8: collectieve verantwoordelijkheid

"Dat is een puzzel die ik ieder jaar weer bij elkaar moet leggen: met sponsors, met additioneel geld. Dat lukt steeds beter, maar het blijft wel een puzzel. Bredeschoolgeld, bijdragen vanuit de gemeente, projecten van de universiteit, sponsorgelden. Wij hebben hier hoogopgeleide medewerkers van de bank die leesonderwijs komen geven. In Rotterdam deden ze dat al met de gemeente, en toen ben ik negen jaar geleden bij de bank hier binnengelopen. Ik heb gesproken met de ceo, maar die dacht dat ik geld kwam halen. Ik zei, ik heb geen geld nodig, maar mensen die met kinderen willen werken. Ik vroeg wat hij wilde van de scholen en wat hij daarin investeerde. En toen werd het heel stil ... Vanaf die tijd hebben wij iedere week veertig medewerkers, die twee maal een half uur met kinderen in de wijk komen lezen. Dat is niet alleen leuk, maar ook onze uitval is veel lager. Dat doen we nu zo met heel veel bedrijven. Maar er komt geen naam van je bedrijf op de deur. Dat heet collectieve verantwoordelijkheid."
(MI-12)

Niet iedere school kiest ervoor om volledig vakleerkrachten in te zetten. Veel voorkomend is dat er enige ruimte is voor een vakleerkracht, of combinatiefunctionaris, die dan de groepsleerkrachten 'op sleeptouw neemt' en zo zorgt dat ook bij hen de kwaliteit stijgt ("ook anderen helpen om hun niveau bij te spijkeren, te versterken etc."). Weer andere scholen zoeken samenwerkingsverbanden met lokale mbo's of hbo's om aldaar via de inzet van stagiairs het bewegingsonderwijs een zet in de goede richting te geven.

Een van meest voorkomende oplossingsrichtingen is om het aanbod van bewegen uit te breiden via activiteiten op het schoolplein, om aan te haken bij bijvoorbeeld een Koningsdag, of om clinics te laten verzorgen (zie kader 6). En dan is er de verbreding van de school door de organisatie van activiteiten met na- of tussenschoolse opvang. Strikt genomen vallen die activiteiten niet meer onder de verantwoordelijkheid van de school. De activiteiten worden georganiseerd en begeleid door personeel dat onder die regelgeving valt, en dat veelal mbo-opgeleid is. Toch is dat voor veel schooldirecteuren een logische en gretig omarmde stap op weg naar verbreding van hun inzet op gezondheid en bewegen, al vergt het zeker ook aanpassing – zie ook kader 9.

Kader 9: verbreding versus regels

"Je moet uit je oude rol stappen en naar een nieuwe rol gaan, naar nieuw denken. Als je kijkt naar het buitenspelen: dat is niet meer 'pak maar een bal en een lintje en zoek het maar uit', maar het is georganiseerd. Er worden kinderen bij gebruikt om het te initiëren. Juffen worden ondersteund bij hoe ze dat weer zelf kunnen ondersteunen. Je verbreedt als het ware je gewone curriculum. En dat doe je met bredeschooluren, schoolsporturen, verzin het allemaal maar. Het is zoeken naar oplossingen. En het onderwijs is daar, door zijn cao en zijn regelgeving, soms heel beperkend in. Wij hadden bijvoorbeeld de wereldkampioen judo hier, die is ook judoleraar, maar die mag bijvoorbeeld geen les geven. Hij mag wel lesgeven na schooltijd, maar niet onder schooltijd. Want hij is niet bevoegd. Dat vind ik nou een heel lastige regel." (MI-12)

5 FINANCIËLE CONSEQUENTIES

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de financiële consequenties van de wettelijke verankering van de inzet van vakleerkrachten voor het bewegingsonderwijs in het Nederlandse basisonderwijs en een uitbreiding van het aantal gymlessen per week. We werken daartoe vier verschillende beleidsscenario's uit en maken voor ieder scenario een analyse van de benodigde investeringen. Vervolgens gaan we in op de mogelijke gevolgen van deze beleidsmaatregel op de aanstellingen en contracturen van groepsleerkrachten. Mogelijke beleidsinstrumenten ter bevordering van het doorvoeren van de wettelijke verankering en het daarbij behorende kostenplaatje komen eveneens aan bod.

5.2 Beleidsscenario's

Verschiedende beleidsscenario's zijn denkbaar bij het doorvoeren van de geïntensiverde inzet van vakleerkrachten in het bewegingsonderwijs. Het aantal per week verplicht gestelde gymlessen (twee of drie lessen) per groep, de mate waarin deze gymlessen volledig door vakleerkrachten gegeven dienen te worden en het tijdspad waarbinnen dit alles gerealiseerd moet worden, vormen de belangrijkste parameters binnen de in dit hoofdstuk beschreven scenario's.

Analyse benodigde investeringen

Aan de hand van een analyse van de benodigde investeringen bij verschillende beleidsscenario's maken we in dit hoofdstuk een inventarisatie van de financiële consequenties van de wettelijke verankering van de inzet van vakleerkrachten. In alle scenario's wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de uitbreiding van het aantal door vakleerkrachten gegeven gymlessen door de scholen volledig wordt gecompenseerd door middel van een vermindering van het aantal lessen van groepsleerkrachten. De *totale* wekelijkse lestijd per groep neemt dus in geen van de scenario's toe.

Om de bij de scenario's behorende investeringen door te rekenen, zijn de systematiek en terminologie van een kengetallenkosten-batenanalyse (KKBA) gevolgd. Om deze reden spreken we in dit hoofdstuk over kosten, waar ook investeringen gelezen kunnen worden.

Niet of lastig in geldwaarden uit te drukken positieve effecten/baten van vakleerkrachten (effecten op leerprestaties, gezondheid et cetera) zijn niet becijferd in deze analyse, maar worden enkel beschreven (zie paragraaf 5.3; overige baten). Het verdient aanbeveling om bij vervolgonderzoek werk te maken van het kwantificeren van dergelijke niet-financiële effecten, zodat

naast het geschetste beeld van de benodigde financiële investeringen, ook een completer beeld van de opbrengsten ontstaat.

Kengetallen kosten-batenanalyse

Bij een KKBA is het gebruikelijk om een duidelijk 'nulscenario' en meerdere 'project-/beleidsscenario's' te definiëren. Door meerdere scenario's op globale wijze met elkaar vergelijkbaar te maken, wordt het verschil in financiële consequenties tussen verschillende beleidsmaatregelen helder.

Het nulscenario wordt in dit rapport gedefinieerd als het scenario waarin het beleid omtrent het bewegingsonderwijs onveranderd blijft. Hierbij wordt dus *niet* verplicht dat bewegingsonderwijs wordt gegeven door een vakleerkracht.

De huidige situatie in het basisonderwijs geldt in dit scenario als uitgangspunt.¹ In de beleidsscenario's wordt het beleid voor het bewegingsonderwijs *wel* aangepast.

Scenario's

We maken onderscheid tussen vier verschillende beleidsscenario's:

- 1) 100 procent van de gymlessen wordt gedurende twee lesuren per week gegeven door een vakleerkracht vanaf het schooljaar 2021-2022;
- 2) 80 procent² van de gymlessen wordt gedurende twee lesuren per week gegeven door een vakleerkracht vanaf het schooljaar 2021-2022;
- 3) 100 procent van de gymlessen wordt gedurende drie lesuren per week gegeven door een vakleerkracht vanaf het schooljaar 2021-2022;
- 4) 80 procent van de gymlessen wordt gedurende drie lesuren per week gegeven door een vakleerkracht vanaf het schooljaar 2021-2022.

De financiële consequenties van de bovenbeschreven scenario's worden steeds uitgedrukt ten opzichte van het nulscenario.

Saldo van kosten en baten

Een belangrijke uitkomst van de analyse is het saldo van kosten en baten. Per scenario brengen we de jaarlijkse kosten- en batenposten in kaart voor de periode 2017-2021. Deze jaarlijkse posten zijn omgerekend naar het prijs-niveau behorend bij het specifieke jaartal in die periode (zie paragraaf 5.4). De jaarlijkse saldi van deze kosten- en batenposten kunnen dus dienen ter indicatie van de jaarlijks benodigde investeringen (kasstromen) om de beleidsdoelstellingen te bereiken. Het totaal van deze saldi staat dan gelijk aan de totale investering (of de totale netto kasstroom) gedurende de periode 2017-2021.³

Aangezien kosten en baten doorgaans niet op hetzelfde moment worden gerealiseerd ('de kost gaat voor de baat uit'), is het bij een KKBA gebruikelijk

¹ We gaan in het nulscenario uit van wekelijks gemiddeld 1,9 gymlessen per groep per basisschool, voor 42 procent gegeven door vakleerkrachten.

² Uitgegaan wordt van een macrodoelstelling: scholen met een percentage hoger dan tachtig procent kunnen scholen met een lager percentage dan tachtig procent compenseren.

³ Zie bijlage 5 voor de niet geïndexeerde investeringen en kasstromen van alle scenario's.

om een tijdselement in de berekeningen te verwerken. Hierbij worden twee begrippen gehanteerd:

- De *contante waarde* is de huidige geldwaarde van een bedrag dat in de toekomst betaald of ontvangen wordt.⁴
- De *netto contante waarde* is het bedrag dat men overhoudt wanneer de contante waarde van de verwachte kosten van een investering wordt verminderd met de contante waarde van de baten.

Naast de eerder genoemde jaarlijks benodigde investeringen en de totale investeringen over de periode 2017-2021 (niet omgerekend naar contante waarden) brengen we van ieder scenario de netto contante waarde in kaart, berekend over de periode 2017-2021. De netto contante waarde biedt inzicht in de totale meerkosten van het doorvoeren van de verplichte inzet van vakleerkrachten, omgerekend naar het *huidige* prijsniveau.

5.3 Opbouw kosten en baten

Met de inzet van extra vakleerkrachten en uitbreiding van het aantal gymlessen gaan kosten gepaard. Extra vakleerkrachten dienen te worden opgeleid en ingezet in het basisonderwijs, leerkrachten met een beperkte bevoegdheid die bewegingsonderwijs willen blijven geven, moeten worden omgeschoold en er wordt intensiever gebruikgemaakt van gymlokalen.

Tegenover deze kosten staan ook financiële baten. Als de totale wekelijkse onderwijstijd niet wordt uitgebreid, komen de lessen bewegingsonderwijs gegeven door groepsleerkrachten te vervallen en worden deze vervangen door lessen gegeven door vakleerkrachten. Bij uitbreiding van de totale gymlestijd per groep dienen bovendien de *extra* gymlessen volledig te worden gecompenseerd door middel van een vermindering van het aantal reguliere lessen. In beginsel vallen de kosten die gemoeid zijn met de vervallen lessen van groepsleerkrachten vrij en treedt dus een besparing op (financiële baten). Deze besparing kan grotendeels mogelijk worden gemaakt door middel van reorganisaties en eventueel daaraan verbonden ontslagen (zie reorganisatiekosten).

Niet-bevoegde groepsleerkrachten voor wie geen sprake is van ontslag kunnen vervolgens de tijd die ze normaal gesproken staken in bewegingsonderwijs invullen met alternatieve onderwijstaken, zodat deze tijd efficiënt blijft benut. Een andere mogelijkheid is om groepsleerkrachten in die tijd vrij te roosteren, om deze tijd vervolgens op een ander moment te benutten voor alternatieve onderwijstaken.

Naast de genoemde financiële baten kunnen tal van andere baten uitgaan van investeren in vakleerkrachten bewegingsonderwijs. Positieve effecten voor

⁴ Een euro die men ontvangt in het jaar t , heeft niet dezelfde waarde als een euro die men reeds bezit. Immers, een euro die men nu bezit, kan tegen een rente worden uitgezet, waardoor deze in het jaar t meer oplevert.

kinderen die Kamerlid Heerema in zijn initiatiefnota benoemt, zijn verbeterde leerprestaties als gevolg van (extra) beweging, een toename van de algehele fitheid en zelfvertrouwen, ontwikkeling van sociale vaardigheden en verbeterde schoolresultaten bij een goede afwisseling van beweeg- en leertijd.

Bij de analyse wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele kosten. Incidentele kosten spelen voornamelijk gedurende de periode waarin de overgang naar een grotere inzet van vakleerkrachten doorgevoerd wordt. Wanneer de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd, verdwijnen deze kosten grotendeels. Structurele kosten spelen zowel gedurende de implementatiefase van de beleidsmaatregelen als in de periode daarna, waarin het nieuwe beleid in stand dient te worden gehouden. Bij de baten wordt enkel uitgegaan van structurele baten. Tabel 5.1 geeft de gehanteerde kosten- en batenposten weer, die we vervolgens nader toelichten.

Tabel 5.1 Incidentele en structurele kosten en structurele baten

Incidentele kosten	Aannames kosten
Extra opleidingen vakleerkrachten	Tijdelijke intensivering
Omscholing via verkorte trajecten	Tijdelijke intensivering
Werving extra vakleerkrachten	Tijdelijke intensivering
Reorganisatie (aanstellingen, RDDF-plaatsingen, roosters, werkloosheidsuitkeringen)	Eenmalig
Structurele kosten	Aannames kosten
Personeelslasten vakleerkrachten	Ter vervanging van groepsleerkrachten
Dubbele bezetting leerkrachten (logistiek gymlessen, brengen en ophalen kinderen naar en van lessen e.d.)	Structureel voor scholen zonder gymlokaal
Stimuleren instroom ALO en beroepskeuze	Structureel
Meerkosten accommodatie bij uitbreiding lesuren	Structureel
Structurele baten	Aannames baten
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	Structureel
Overige baten (leerwinst motorische vaardigheden, gezondheidseffecten etc.)*	Structureel

* Vallen buiten de scope van de analyse van investeringen.

Incidentele kosten

Extra opleidingen vakleerkrachten

Om het aantal gymlessuren dat door vakleerkrachten wordt gegeven vanaf het schooljaar 2021-2022 structureel te hebben uitgebreid, is in de aanlooperperiode (2017-2021) een forse uitbreiding benodigd van het aantal personen dat jaarlijks de ALO afrondt én in het basisonderwijs aan de slag gaat. Er dient dus geïnvesteerd te worden in een intensivering van het aantal personen dat instroomt in de ALO én na afronding van de opleiding als gymnastiekleraar in het basisonderwijs gaat werken. Aan de hand van het benodigde aantal vakleerkrachten per scenario en de overheidsinvestering per afgeronde opleiding worden de totale extra opleidingskosten berekend.

We spreken hier over een incidentele intensivering. Na het behalen van de beleidsdoelstellingen dient het gemiddelde aantal door vakleerkrachten ge-

ven gymlessuren per groep in stand te worden gehouden. Substantiële uitbreiding van het aantal vakleerkrachten lijkt dan, ook gezien de geprognosticeerde daling van het aantal leerlingen de komende jaren, voorlopig niet meer nodig. Wel dient het jaarlijkse aantal ALO-afgestudeerden dat in het basisonderwijs aan de slag gaat structureel hoger te zijn dan in de uitgangssituatie, mede om de vervangingsvraag op te vangen die ontstaat door uitstroom (andere beroeps/sectorkeuze, pensionering) van het dan grotere aantal vakleerkrachten (zie stimuleren instroom ALO en beroepskeuze).

Overigens becijferen we in dit hoofdstuk enkel de investeringen voor het opleiden van de extra benodigde ALO-afgestudeerden. Met een eventueel lagere instroom van studenten in de pabo – na doorvoering van de maatregel zijn in principe minder pabo-afgestudeerde groepsleerkrachten nodig – of in andere opleidingen als gevolg van de beleidsmaatregel, is geen rekening gehouden. In dat laatste geval zou er sprake zijn van een besparing op andere opleidingen en vallen de totaal benodigde investeringen per saldo lager uit.

Omscholing via verkorte trajecten

We houden rekening met groepsleerkrachten met een (beperkte) bevoegdheid⁵ die gymlessen willen blijven geven en zich via een verkort deeltijdtraject willen laten omscholen tot vakleerkracht. Bij drie van de zes hogescholen die de ALO aanbieden wordt ook een (verkort) deeltijdtraject aangeboden.⁶ Daarnaast wordt momenteel de deeltijdvariant van de ALO herzien naar verkorte leertrajecten van ongeveer twee jaar. In de scenario's houden we rekening met de uitstroom van ALO-afgestudeerden via verkorte trajecten en de ontwikkelkosten van de herziening van deeltijddopleidingen.

Werving extra vakleerkrachten

In de periode tot 2022 moeten extra vakleerkrachten worden aangesteld bij de basisscholen. We gaan uit van een tijdelijke intensivering van wervingskosten. Na doelrealisatie normaliseert de vraag naar vakleerkrachten, maar blijft deze wel structureel hoger dan in de uitgangssituatie.

Reorganisaties

Voor de verplichtstelling van vakleerkrachten en een eventuele uitbreiding van het aantal gymlessuren per week zullen scholen in veel gevallen reorganisatiekosten moeten maken. Hierbij kan gedacht worden aan kosten die gepaard gaan met wijzigingen van aanstellingen (samenstelling takenpakket, aantal lessuren per week), ontslagen van groepsleerkrachten en roosterwijzigingen.

⁵ Dit betreffen groepsleerkrachten: met een Akte of Aantekening J, die de pabo zijn gestart voor september 2000 en zijn afgestudeerd voor 2005 en/of die in het bezit zijn van de Leergang Vakbekwaamheid Bewegingsonderwijs via pabo óf die deze leergang momenteel volgen.

⁶ Het betreft Fontys sporthogeschool, Christelijke Hogeschool Windesheim en Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.

De te vervallen lesuren van groepsleerkrachten schuiven via de afvloeiingsvolgorde door naar de degenen die het laagst op de afvloeiingslijst staan. Voor deze personen moet gekeken worden of ze elders in het basisonderwijs ingezet kunnen worden, en zo niet, dan zal ontslag moeten volgen. Daarbij dient tevens rekening te worden gehouden met het afspiegelingsbeginsel, dat voorschrijft dat de leeftijdsopbouw van het personeel binnen de formatie van de school zo veel mogelijk gelijk blijft aan de opbouw zoals deze was voorafgaand aan de ontslagen.⁷

Reorganisaties: RDDF-plaatsingen

Direct ontslag van een groepsleerkracht met een vaste aanstelling is niet mogelijk. Indien gedwongen ontslag onontkoombaar is, kan het schoolbestuur de met ontslag bedreigde groepsleerkracht in het risicodragend deel van de formatie (RDDF) plaatsen. Een dergelijke RDDF-plaatsing duurt minimaal één schooljaar. Gedurende deze periode is de groepsleerkracht nog in dienst met alle bijbehorende rechten en plichten. Indien er tijdens de RDDF-periode geen passende functie beschikbaar komt, wordt het dienstverband beëindigd wanneer de functie van de met ontslag bedreigde groepsleerkracht niet langer is opgenomen in het formatieplan van de school. Indien de groepsleerkracht na deze RDDF-periode niet aansluitend werk vindt, kan deze persoon aanspraak maken op de Werkloosheidsregeling onderwijspersoneel primair onderwijs (WOPO), waarvoor alle scholen een premie betalen.⁸ Tevens hebben groepsleerkrachten die twee jaar in dienst zijn geweest na discontinuering van een tijdelijk contract⁹ of na ontslag recht op een transitievergoeding. Tot slot kunnen scholen trajecten voor de betreffende groepsleerkrachten in werking zetten om ze te begeleiden naar een nieuwe baan (zoals omscholing, outplacement, et cetera) waaraan kosten zijn verbonden.

Overigens kunnen scholen in principe strategisch vooruitkijken bij formatieve wijzigingen en RDDF-plaatsingen. Scholen kunnen dus het moment dat de (lesuren van) de groepsleerkracht boventallig worden als gevolg van de aanstelling van de vakleerkracht vooruit plannen. Indien de RDDF-plaatsing tijdig (minimaal een jaar van tevoren) geschiedt, kan dus een naadloze opeenvolging van ontslag van de groepsleerkracht en aanstelling van de vakleerkracht plaatsvinden. Er is dan geen moment sprake van boventalligheid en extra kosten aangezien de salariskosten van de groepsleerkracht wegvallen op het moment dat de vakleerkracht wordt aangenomen.¹⁰ Het is niet onwaarschijnlijk dat een deel van de scholen op een dergelijke wijze zal redeneren en omgaan met de aanstelling van vakleerkrachten en

⁷ Zie ook: <https://www.poraad.nl/themas/werkgeverszaken/cao-po/geldende-cao-po>

⁸ Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-heb-ik-recht-op-een-bovenwettelijke-uitkering-in-het-onderwijs>

⁹ Ruim zeven procent van het onderwijsgevend personeel in het primair onderwijs werkt op basis van een tijdelijke aanstelling.

¹⁰ Dezelfde redenatie gaat op bij het niet verlengen van tijdelijke aanstellingen van groepsleerkrachten, waarbij de vakleerkracht wordt aangesteld op het moment van aflopen van het contract.

afvloeiing van groepsleerkrachten. Voor het deel van de scholen dat de RDDF-plaatsingen *niet* vooruit plant, is er bij de aanstelling van vakleerkrachten *wel* sprake van boventalligheid van groepsleerkrachten en extra kosten. Na 2022 – de laatste RDDF-plaatsingen vinden plaats in 2021 en hebben een duur van één schooljaar – is er dan in principe geen sprake meer van boventallige groepsleerkrachten en bijkomende kosten.

Reorganisaties: roostertechnische fricties

Groepsleerkrachten voor wie geen sprake is van ontslag zullen de tijd die zij eerst gymles gaven nu hoofdzakelijk moeten besteden aan reguliere lessen. Daarbij is het niet onwaarschijnlijk dat scholen krijgen te kampen met roostertechnische fricties. De vraag naar reguliere lessen zal namelijk niet altijd aansluiten bij het aanbod dat ontstaat als gevolg van de voor de groepsleerkracht vrijgevallen gymles en andersom.¹¹

Reorganisatiekosten

Alle kosten die verbonden zijn aan de hierboven beschreven reorganisaties en (roostertechnische) fricties als gevolg daarvan worden in dit rapport geschaard onder de post reorganisatiekosten. Die kosten kunnen op macroniveau aanzienlijk oplopen, afhankelijk van welke reorganisaties besturen precies zullen doorvoeren, in hoeverre zij tot tijdige RDDF-plaatsing zullen komen en welke regelingen zij rond de ontslagen treffen. Daarnaast is de hoogte van de reorganisatiekosten afhankelijk van tal van andere factoren, waaronder de verwachte afvloeiing per regio, de behoefte aan groepsleerkrachten en de lerarentekorten per regio, de regionale verdeling van tijdelijke en vaste aanstellingen en het arbeidsmarktgedrag van de ontslagen leraren. Het is dan ook niet mogelijk om in het kader van dit onderzoek een realistische reorganisatiekostenraming op te stellen. Daarvoor is extra onderzoek nodig. We voeren reorganisatiekosten daarom op als PM in de hoofdberekeningen (zie paragraaf 5.4). In paragraaf 5.5 gaan we verder in op de mogelijke gevolgen voor de aanstelling en contracturen van individuele groepsleerkrachten.

Structurele kosten

Salariskosten vakleerkrachten

De extra personeelslasten van vakleerkrachten bewegingsonderwijs maken deel uit van de structurele kosten van de beleidsmaatregel. Gedurende de implementatiefase van de maatregel zullen, gezien de benodigde uitbreiding van het aantal vakleerkrachten, de totale personeelslasten van vakleerkrachten scherp oplopen, waarna meer stabilisatie wordt voorzien.

Dubbele bezetting groepsleerkrachten

Praktische omstandigheden zorgen ervoor dat een dubbele personeelsbezetting niet altijd te voorkomen is. Niet alle scholen hebben een gymlocatie in de buurt. Daarnaast hebben leerlingen bijvoorbeeld tijd nodig om zich om te kleden voor de gymles. Wanneer een vakleerkracht lesgeeft, zijn andere schoolmedewerkers (leerkrachten en/of assistenten) dus in veel gevallen toch

¹¹ Zie bijlage 4 voor een voorbeeld van roostertechnische frictie.

tijd kwijt aan de logistiek (o.a. reis- en omkleedtijd) van de gymles. In de scenario's houden we rekening met de extra kosten die gemoeid zijn met de dubbele bezetting tijdens gymlessen.

Overigens is ook bij het *huidige* aanbod van door vakleerkrachten gegeven gymlessen sprake van dubbele bezettingskosten. Deze kosten behoren niet tot de extra kosten van de beleidsmaatregelen en zijn daarom niet in dit rapport becijferd (zie ook eerste alinea 5.4).

Stimuleren instroom ALO en beroepskeuze

Om de uitbreiding van het aantal vakleerkrachten en gymlessen te kunnen handhaven, moeten ook na de implementatiefase permanent meer studenten de ALO's instromen. Tevens moeten meer afgestudeerden ervoor kiezen om als gymleraar op een basisschool aan de slag te gaan. De wettelijke verankering van de inzet van vakleerkrachten in het basisonderwijs zorgt voor een verbeterd arbeidsperspectief voor ALO-studenten. Vanuit dit perspectief gaat reeds een sterk wervende werking uit. Daarnaast kunnen diverse overheids-campagnes voor dit doel worden ingezet, waarvan wij de kosten zullen ramen.

Meerkosten accommodatie bij uitbreiding lesuren

Bij de uitbreiding van het aantal gymlessen worden gymaccommodaties intensiever gebruikt en, afhankelijk van het beleidsscenario, is er eveneens behoefte aan uitbreiding van het aantal gymaccommodaties.

Structurele baten

Besparing salaris groepsleerkrachten

Gegeven het uitgangspunt dat de totale wekelijkse lestijd niet wordt uitgebreid, wordt het (extra) aantal door vakleerkrachten gegeven gymlessen volledig in mindering gebracht op de lesuren van groepsleerkrachten. Dit wordt grotendeels gerealiseerd door middel van reorganisaties (zie incidentele kosten; reorganisaties). Er is dus in principe sprake van een structurele besparing op de met bewegingsonderwijs gemoeide personeelslasten van groepsleerkrachten. Bij uitbreiding van het totale aantal gymlessen per week vindt tevens een besparing plaats op de reguliere lesuren van groepsleerkrachten. We gaan na hoe groot deze besparingen in de verschillende scenario's mogelijk zijn.

Overige baten

Naast de genoemde besparingen kunnen tal van andere positieve effecten uitgaan van de verplichtstelling van vakleerkrachten en uitbreiding van het aantal gymlessen die niet direct van financiële aard zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een verhoogde kwaliteit van het bewegingsonderwijs, verbeterde leerprestaties van leerlingen en gezondheidswinst en bevordering van een actieve en sportieve leefstijl op latere leeftijd. Diverse onderzoeken bevestigen de genoemde positieve effecten van bewegingsonderwijs en vakleerkrachten.¹² Onbekend is echter nog hoe deze positieve effecten kunnen worden gemonetariseerd/gekwantificeerd en dus tot welke baten (in euro's) dit leidt.

¹² Zie bijlage 6 voor een bronverwijzing van onderzoek naar de genoemde positieve effecten.

Omdat deze effecten niet of lastig zijn te kwantificeren becijferen we deze effecten niet in de analyse, maar benoemen we ze enkel. Dergelijke effecten zijn echter niet per definitie minder essentieel dan de financiële effecten. Daarom moet worden benadrukt dat dit hoofdstuk een inventarisatie betreft van de benodigde investeringen en eerste besparingen die de wettelijke verankering van vakleerkrachten met zich meebrengt. Verder onderzoek dient te worden gedaan naar het in kaart brengen en kwantificeren van overige, niet financiële baten.¹³

5.4 Geschatte kosten en baten

In deze paragraaf beschrijven we de geschatte extra benodigde investeringen in vakleerkrachten en besparingen op de inzet van groepsleerkrachten per scenario. Het percentage door vakleerkrachten gegeven gymlessen en/of het aantal gymlessen verschilt per scenario, terwijl we alle overige economische factoren constant houden (*ceteris paribus*).¹⁴

Benadrukt moet worden dat de totale wekelijkse lestijd per school in ieder scenario gelijk blijft. De door vakleerkrachten gegeven gymlessen worden volledig in mindering gebracht op de lessuren van groepsleerkrachten. De geraamde bedragen betreffen de *extra kosten* ter realisatie van de geïntensiverde inzet van vakleerkrachten en uitbreiding van het aantal gymlessen. De *totale kosten* gemoeid met het bewegingsonderwijs zijn hoger, omdat daarbij ook rekening moet worden gehouden met de *huidige* kosten van het bewegingsonderwijs. De huidige kosten zijn niet in dit rapport becijferd.

5.4.1 100 procent vakleerkracht, twee uur per week gymles, vanaf 2021-2022

De totale additionele investeringen behorend bij dit scenario kunnen oplopen tot ruim € 220 mln.¹⁵ voor de periode 2017-2021 (tabel 5.3). Omgerekend naar het huidige -prijsniveau betekent dat een investering van bijna € 185 mln. (netto contante waarde).

Na doelrealisatie is er in principe alleen nog sprake van jaarlijkse additionele structurele kosten en baten. De incidentele investeringen zijn dan gedaan. Het saldo van de structurele kosten en baten in 2021 kan daarom dienen ter indicatie van de jaarlijkse structurele extra kosten (€ 45 mln.)¹⁶ die in de

¹³ Naast de genoemde positieve effecten vallen ook mogelijke nadelen te benoemen die kleven aan het verplicht invoeren van de vakleerkracht. Zie hoofdstuk 4 (kader 4) voor deze discussie.

¹⁴ Constante factoren zijn o.a. personeelslasten, opleidings- en wervingskosten.

¹⁵ Niet-financiële baten, gemoeid met positieve effecten van vakleerkrachten op leerlingen, en eventuele besparingen op opleidingskosten van andere opleidingen zijn niet in dit bedrag verwerkt. De totale investering valt per saldo feitelijk lager uit bij hoge opbrengsten van vakleerkrachten en besparingen op andere opleidingskosten. Daarentegen zijn eventuele investeringen in de uitbreiding van capaciteit van de ALO's ook niet becijferd.

¹⁶ De structurele kosten bedragen € 192,9 mln. in 2021 en de structurele baten € 148,4 mln. (€ 148,4 mln - € 192,9 mln. = € -44,5 mln.).

periode daarna moeten worden gemaakt om het nieuwe beleid in stand te houden¹⁷ (zie ook tabel 5.3 en de toelichting daarbij). Het scenario betreft vooral een verschuiving van gymlessuren gegeven door groepsleerkrachten naar vakleerkrachten. De totale inzet (in fte's) die gemoeid is met het bewegingsonderwijs neemt nauwelijks toe.

Uitgangspunten scenario

Het vertrekpunt voor dit scenario is de huidige situatie, waarin basisscholen per week gemiddeld 86 minuten bewegingsonderwijs aan alle groepen geven¹⁸ en 42 procent van de gymlessuren door vakleerkrachten wordt gedoceerd.¹⁹ Onder één gymlesuur verstaan we in dit rapport een gymles van gemiddeld 45 minuten. De huidige gemiddelde lesfrequentie per groep per week bedraagt twee gymlessen. Vanaf 2017 wordt in dit scenario het bewegingsonderwijs stapsgewijs uitgebreid naar gemiddeld 90 minuten per groep per week voor alle scholen.²⁰ Het aandeel gymlessuren gegeven door vakleerkrachten wordt verhoogd tot 100 procent, terwijl het aandeel gymlessuren gegeven door groepsleerkrachten afneemt tot 0 procent.

Benodigde inzet

De totaal benodigde inzet van vakleerkrachten bewegingsonderwijs voor twee gymlessuren (90 minuten) per week ramen we in dit scenario op 3.830 fte, waarvan 2.240 fte additioneel (de huidige inzet is circa 1.600 fte).²¹

De benodigde inzet van vakleerkrachten is geraamd aan de hand van het huidige en gewenste gymlessaanbod, het totale aantal basisscholen en -groepen in Nederland en het aantal effectieve gymlessuren per fte.²² De raming houdt rekening met een lichte daling van het totale aantal basisscholieren gedurende de periode 2017-2021 (tabel 5.2).

¹⁷ Deze kosten dienen in de jaren daarna dan wel geïndexeerd te worden. Campagnekosten kunnen na doelrealisatie wellicht worden verlaagd. Indien reorganisaties na 2021 nog niet zijn voltooid, lopen deze kosten nog tijdelijk door. Om het benodigde aantal vakleerkrachten in stand te houden, liggen de opleidingskosten voor vakleerkrachten hoger. Dit wordt mogelijk echter gecompenseerd door het lager benodigde aantal pabo-afgestudeerden.

¹⁸ Zie hoofdstuk 2. Aangenomen wordt dat het gemiddelde aantal minuten bewegingsonderwijs per week hetzelfde is voor alle groepen per basisschool.

¹⁹ Zie bijlage 2 voor een toelichting van de berekening van dit aandeel.

²⁰ We gaan ervan uit dat *alle* scholen bij benadering dan aan de 90-minutennorm voldoen. Indien er scholen zijn die (nu of in de toekomst) meer dan 90 minuten bewegingsonderwijs per groep per week geven, kan het zo zijn dat bepaalde scholen niet aan de 90-minutennorm voldoen doordat we uitgaan van gemiddelden. In dit rapport worden geen eventuele kosten becijferd om ook bij deze scholen het aantal minuten bewegingsonderwijs naar 90 minuten uit te breiden.

²¹ Zie bijlage 2 voor een toelichting van de berekening van de huidige inzet van vakleerkrachten (in fte).

²² Het uitgangspunt is 930 klokuren gymles per fte, zie normjaartaak Onderwijzend Personeel Primair Onderwijs. Uren gemoeid met voorbereiding en logistiek van (gym)lessen behoren niet tot deze 930 klokuren.

Tabel 5.2 (Additioneel) benodigde fte's en aandelen fte's groeps- vs. vakleerkrachten en additioneel benodigde aantal vakleerkrachten, per minuten bewegingsonderwijs, per groep per week

Minuten bewegingsonderwijs per week	87	88	88	89	90
Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Benodigde fte's</i>					
Vakleerkrachten	1.790	2.090	2.490	3.040	3.830
Groepsleerkrachten	2.010	1.720	1.330	780	-
Totaal benodigde fte's	3.800	3.810	3.820	3.820	3.830
<i>Aandeel fte's</i>					
Vakleerkrachten	47%	55%	65%	80%	100%
Groepsleerkrachten	53%	45%	35%	20%	0%
Additioneel benodigde fte's vakleerkrachten	200	300	400	550	790
Besparing fte's groepsleerkrachten	200	300	400	550	790
Additioneel benodigde aantal vakleerkrachten	280	420	560	760	1.100

Incidentele kostenraming

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de komende vijf jaar naar schatting ruim 3.120 extra vakleerkrachten benodigd zijn.²³ Deze schatting houdt rekening met de huidige uitstroom²⁴ (pensionering, vermindering werkuren, andere baan/sectorkeuze, overlijden) en huidige instroom van vakleerkrachten via de ALO's.²⁵

Tabel 5.3 geeft de geraamde kosten weer om deze extra vakleerkrachten op te leiden en te werven. Bij de extra opleidingskosten gaan we uit van een overheidsinvestering in een vierjarig ALO-traject, van circa € 26.000 per nieuw aangestelde vakleerkracht.²⁶

Daarnaast houden we rekening met groepsleerkrachten die zich (verkort) laten omscholen tot vakleerkracht. In deze post zijn tevens extra investeringskosten verwerkt voor de ontwikkeling van nieuwe verkorte trajecten. Overigens is de huidige capaciteit binnen de verkorte en deeltijdtrajecten relatief beperkt. We gaan in onze raming, mede dankzij de genoemde extra investeringen, uit van een uitbreiding van deze capaciteit. Indien tijdsinvesteringen van groepsleerkrachten in deze verkorte trajecten eveneens worden meegenomen, dan zouden de kosten voor deze trajecten hoger uitvallen.

In totaal lopen de geschatte extra opleidingskosten (inclusief verkorte trajecten) op tot maximaal € 85,7 mln. Deze schatting heeft enkel betrekking op het extra benodigde aantal ALO-afgestudeerden. Er is geen rekening gehouden met een kleiner aantal studenten dat instroomt in de pabo of andere

²³ Uitgaand van een met het basisonderwijs vergelijkbare deeltijdfactor van ruim 70 procent.

²⁴ De jaarlijkse uitstroom ramen we op 5,5 procent. Uit registratiegegevens van DUO en de KVLO blijkt dat vakleerkrachten in het basisonderwijs relatief jonger zijn dan groepsleerkrachten. De uitstroom valt daardoor lager uit dan de in de arbeidsmarktramingen van CentERdata geraamde jaarlijkse uitstroom van groepsleerkrachten (circa 7%).

²⁵ Op basis van de Arbeidsmarktmonitor Sport 2015 schatten we het huidige aantal ALO-gediplomeerden dat aan de slag gaat als vakleerkracht op een basisschool op jaarlijks 130.

²⁶ Op basis van de gemiddelde Rijksbijdrage per ingeschreven hbo-student ramen we de jaarlijkse overheidsinvestering op € 6.400 per student.

opleidingen als direct gevolg van de beleidsmaatregelen. In dat geval zou er sprake zijn van een besparing op andere opleidingskosten en vallen de totale benodigde investeringen per saldo lager uit.

Opgemerkt moet worden dat zowel het *aantal* als het *aandeel* ALO-afgestudeerden dat als vakleerkracht op een basisschool aan de slag gaat, moet worden verhoogd om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Beleidscampagnes kunnen voor dit doel worden ingezet. Omdat de ALO een vierjarig traject betreft, treedt een vertragende werking op bij het stimuleren van het aantal afgestudeerden. Het aantal ALO-afstudeerders in 2017 – dit zijn studenten die hun opleiding in of vóór 2013 zijn begonnen – valt om deze reden niet meer substantieel te beïnvloeden. De aandacht bij personen die de ALO in 2017 afronden, zal dus voornamelijk uit moeten gaan naar de promotie van het beroep vakleerkracht bewegingsonderwijs in het basisonderwijs (zie ook campagnekosten en beleidsinstrumenten). De wervingskosten van het benodigde aantal vakleerkrachten ramen we op ruim € 7,9 mln. in totaal.²⁷

Reorganisatiekosten kunnen worden gemaakt voor het aanpassen van aanstellingen van groepsleerkrachten, eventuele ontslagen en roosterwijzigingen (zie ook paragraaf 5.3; reorganisaties). Reorganisatiekosten zijn opgenomen als PM in de hoofdberekeningen.

Structurele kostenraming

De personeelslastenraming van vakleerkrachten is gebaseerd op de jaarlijks extra benodigde inzet (in fte's) en de gemiddelde personeelslasten van leraren (GPL), die door DUO zijn becijferd op circa € 60.920 in 2016.²⁸

De personeelslasten van vakleerkrachten bewegingsonderwijs en groepsleerkrachten zijn in dit rapport aan elkaar gelijk gesteld. In totaal komen de extra personeelslasten gedurende de periode 2017-2021 ongeveer neer op € 345 mln.

De additionele kosten, gemoeid met dubbele bezetting, zijn geraamd op basis van de gemiddelde extra benodigde tijd per gymles. We gaan ervan uit dat de huidige frequentie van gemiddeld twee gymlessen per groep per week in dit scenario blijft gehandhaafd, maar dat de totale gemiddelde lesduur toeneemt tot 90 minuten (45 minuten per gymles). Uitgaand van ruim een kwartier extra benodigde tijd per gymles en een raming van het totale jaarlijkse aantal gymlessen in de nieuwe situatie²⁹, becijferen we de dubbele bezettingskosten gedurende de periode 2017-2021 op maximaal € 82 mln. Uitgegaan is van de gemiddelde personeelslasten van leraren (GPL) basisonderwijs. Indien (onderwijs)assistenten worden ingezet, vallen deze kosten mogelijk lager uit.

²⁷ De wervingskosten per nieuw aangestelde vakleerkracht ramen we op circa € 2.400, gebaseerd op gangbare tijdsinvesteringen van selectieprocedures in het basisonderwijs. Bij een oplopend tekort aan vakleerkrachten vallen deze wervingskosten mogelijk hoger uit.

²⁸ Deze lasten zijn inclusief sociale en pensioenpremies.

²⁹ De gemiddelde gymlesfrequentie en extra benodigde tijd per gymles (circa 17 minuten) zijn berekend op basis van de nulmeting van het Mulier Instituut. Het totale aantal gymlessen per jaar in de nieuwe situatie ramen we op ruim 5 miljoen.

De extra kosten hebben enkel betrekking op door vakleerkrachten gegeven gymlessen.

De dubbele bezettingskosten die gemoeid zijn met de *huidige* door vakleerkrachten gegeven gymlessen zijn niet in dit rapport becijferd. Deze maken deel uit van de huidige totale kosten van het bewegingsonderwijs.

Om instroom in de ALO's te stimuleren en om het aandeel ALO-afstudeerden dat aan de slag gaat als gymleraar op een basisschool te verhogen, worden beleidscampagnes ingezet. Deze campagnes worden tevens benut om scholen en ALO's van informatie en advies te voorzien over de beleidsmaatregelen. De campagnekosten gericht op studenten ramen we jaarlijks op € 435.000. Inclusief een eenmalig ontwerp van een handleiding voor scholen en ALO's ramen we de totale kosten op circa € 2,4 mln. voor de periode 2017-2022. Indien ook voor zendtijd van de Rijksoverheid op televisie en aanvullende campagnes wordt gekozen, vallen deze kosten aanzienlijk hoger uit (zie beleidsinstrumenten).

Gymlokalen worden intensiever gebruikt en er is een uitbreiding van ongeveer 180 gymlokalen benodigd om aan de toegenomen capaciteitsvraag te kunnen voldoen.³⁰ De jaarlijkse additionele exploitatielasten worden in dit scenario geraamd op circa € 8 mln. in totaal. Bij deze exploitatiekosten is rekening gehouden met bouw/vervanging (kapitaallasten), inrichtingskosten van gymlokalen (o.a. gymtoestellen en overige apparatuur), onderhoud, energie, verzekering, belastingen en inkomsten aan verhuur aan sportverenigingen.³¹ Voor de periode 2017-2021 betekent dat een additionele investering van ruim € 42 mln. Omdat gymaccommodaties een lange levensduur hebben (enkele tientallen jaren) worden investeringen over een langere periode afgeschreven. Het gaat bij de genoemde bedragen dus niet om een eenmalige investering, maar om jaarlijks doorlopende additionele exploitatiekosten.

Structurele batenraming

Het aantal door vakleerkrachten gegeven gymlessen wordt volledig in mindering gebracht op de lessuren van groepsleerkrachten. De kosten die gemoeid zijn met de te vervallen lessuren van groepsleerkrachten vallen vrij. De besparing kan dan oplopen tot ongeveer € 345 mln. Doordat de GPL van vakleerkrachten gelijk is gesteld aan die van groepsleerkrachten is deze besparing gelijk aan de extra salariskosten van de nieuw aangestelde vakleerkrachten. De reorganisatiekosten om de vermindering van het aantal lessuren van groepsleerkrachten te realiseren, zijn om de in paragraaf 5.3 genoemde redenen niet meegenomen in de hoofdberekeningen. Indien wel rekening zou worden gehouden met deze kosten, dan zou de besparing op de personeelslasten van groepsleerkrachten gedurende de periode 2017-2021 aanmerkelijk lager uitvallen dan de extra salariskosten van vakleerkrachten. Na deze periode vallen de reorganisatiekosten in principe weg. Een

³⁰ Zie bijlage 3 voor een toelichting van deze berekening.

³¹ De gemiddelde jaarlijkse exploitatielasten per gymzaal worden geraamd op € 42.000. Bijna veertig procent hiervan beslaat kapitaallasten.

kostenneutrale invoering van de verplichte inzet van vakleerkrachten lijkt onwaarschijnlijk.

Een andere mogelijkheid is overigens om geen structurele reorganisaties door te voeren en de vrijgekomen tijd van groepsleerkrachten te investeren in het basisonderwijs. Gezien de lerarentekorten is dit geen ondenkbaar scenario. Paragraaf 5.5 gaat verder in op deze discussie en de mogelijke gevolgen van de wettelijke verankering van vakleerkrachten voor (tijdelijke) aanstellingen.

Totaalplaatje

Tabel 5.3 biedt het totaaloverzicht van alle kosten- en batenposten. De jaarlijkse saldi van kosten- en batenposten kunnen dienen ter indicatie van de jaarlijks benodigde investeringen. Het totaal van deze saldi (€ 220,5 mln.) staat dan gelijk aan de totale investering (of de totale netto kasstroom) gedurende de periode 2017-2021.

Doordat de netto contante waarde van de benodigde investeringen uitgaat van het *huidige* prijsniveau, is dit bedrag lager dan het saldo van de totale kosten en baten over de periode 2017-2021, waarin prijsstijgingen zijn verwerkt. De op de netto contante waarde toegepaste discontovoet bedraagt vijf procent.³² Tevens is een jaarlijkse indexering toegepast op alle kosten- en batenposten.³³

Van de totaal geraamde investeringen is het grootste deel gemoeid met het opleiden en aanstellen van extra vakleerkrachten en uitbreiding van het aantal gymaccommodaties. Een relatief kleiner deel van de kosten is gemoeid met de uitbreiding van het wekelijks gemiddelde aantal gymlessuren (van wekelijks 86 naar 90 minuten). Indien we enkel uitgaan van een uitbreiding van het aandeel door vakleerkrachten gegeven gymlessen van 42 naar honderd procent en geen uitbreiding doorvoeren van het gemiddelde aantal lessuren en gymaccommodaties, dan komen we uit op een geschatte totale additionele investering van ongeveer € 175 mln. (netto contante waarde: € 146 mln.).

³² Deze discontovoet wordt door de Werkgroep Discontovoet aangeraden voor onderwijsprojecten.

³³ De indexering is gelijk aan de gemiddelde consumentenprijsindex (CPI) van de afgelopen vijf jaar.

Tabel 5.3 **Additionele kosten en baten verankering inzet vakleerkrachten, 100 procent van de gymlessen, 2 gymlessen (90 minuten) per groep per week, in miljoenen euro's**

Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
<i>Incidentele kosten</i>						
Extra opleidingen	7,3	11,1	15,0	20,9	30,6	84,9
Omscholingskosten en investeringen verkorte trajecten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8
Intensivering wervingskosten	0,7	1,0	1,4	1,9	2,8	7,9
Reorganisatiekosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal incidentele kosten	8,1	12,3	16,6	23,1	33,7	93,7
<i>Structurele kosten</i>						
Personeelslasten vakleerkrachten	12,4	31,5	57,7	94,5	148,4	344,5
Dubbele bezettingskosten	3,1	7,6	13,8	22,5	35,3	82,4
Campagnekosten	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	2,4
Investering sportaccommodaties	8,1	8,3	8,4	8,6	8,7	42,1
Totaal structurele kosten	24,2	47,8	80,3	126,1	192,9	471,4
Totaal kosten	32,3	60,1	96,9	149,1	226,6	565,0
<i>Structurele baten</i>						
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	12,4	31,5	57,7	94,5	148,4	344,5
Overige baten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal structurele baten	12,4	31,5	57,7	94,5	148,4	344,5
Saldo kosten en baten	-19,9	-28,6	-39,2	-54,6	-78,2	-220,5
Totale investering (2017- 2021)						
						220,5
Netto contante waarde						-185,0
Saldo structurele kosten en baten in 2021*						-44,5

* Dit saldo kan dienen ter indicatie van de jaarlijkse structurele extra kosten die in de periode na doelrealisatie moeten worden gemaakt.

5.4.2 80 procent vakleerkracht, twee uur per week gymles, vanaf 2021-2022

De totaal benodigde additionele investeringen behorend bij dit scenario lopen op tot € 167 mln. (netto contante waarde: € 141 mln.; zie tabel 5.5). Het saldo van de structurele kosten en baten in 2021 kan dienen ter indicatie van de jaarlijkse structurele extra kosten (€ 32 mln.) die in de periode daarna moeten worden gemaakt om het nieuwe beleid in stand te houden.

Ook dit scenario betreft vooral een verschuiving van gymlessen gegeven door groepsleerkrachten naar vakleerkrachten. De totale inzet (in fte's) die gemoeid is met het bewegingsonderwijs neemt nauwelijks toe. In tegenstelling tot het bovenbeschreven scenario geven de groepsleerkrachten nog steeds een (beperkt) deel van het totale aanbod aan bewegingsonderwijs.

Uitgangspunten scenario

Het vertrekpunt voor dit scenario en de berekeningsmethoden zijn vergelijkbaar met die van het hierboven beschreven scenario. Wederom wordt het aantal gymlessen vanaf 2017 stapsgewijs uitgebreid naar twee lessen per week. Het aandeel gymles-

uren gegeven door vakleerkrachten wordt in dit scenario verhoogd tot tachtig procent, terwijl het aandeel gymlessuren gegeven door groepsleerkrachten steeds verder afneemt tot twintig procent.

Benodigde inzet

De totaal benodigde inzet van vakleerkrachten bewegingsonderwijs ramen we in dit scenario op 3.070 fte, waarvan 1.470 fte additioneel. De benodigde inzet van groepsleerkrachten bedraagt 770 fte bij het behalen van de beleidsdoelstelling, 1.460 fte minder dan in de uitgangssituatie.

Tabel 5.4 (Additioneel) benodigde fte's en aandelen fte's groeps- vs. vakleerkrachten en additioneel benodigde aantal vakleerkrachten, per minuten bewegingsonderwijs, per groep per week

Minuten bewegingsonderwijs per week	87	88	88	89	90
Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Benodigde fte's</i>					
Vakleerkrachten	1.790	1.990	2.340	2.690	3.070
Groepsleerkrachten	2.010	1.820	1.480	1.130	770
Totaal benodigde fte's	3.800	3.810	3.820	3.820	3.830
<i>Aandeel fte's</i>					
Vakleerkrachten	47%	52%	61%	70%	80%
Groepsleerkrachten	53%	48%	39%	30%	20%
Additioneel benodigde fte's vakleerkrachten	200	200	350	350	370
Besparing fte's groepsleerkrachten	200	200	350	350	370
Additioneel benodigde aantal vakleerkrachten	280	280	490	480	520

Incidentele kostenraming

Uit de bovenstaande tabel en de gehanteerde gemiddelde deeltijdfactor binnen het onderwijs blijkt dat de komende vijf jaar naar schatting 2.050 extra vakleerkrachten benodigd zijn. In tabel 5.5 worden de geraamde kosten weergegeven om deze extra vakleerkrachten op te leiden en te werven. In totaal lopen de geschatte extra opleidingskosten (incl. verkorte trajecten) op tot maximaal € 56,2 mln. De wervingskosten ramen we op bijna € 5,2 mln. in totaal. Reorganisatiekosten zijn als PM in tabel 5.5 opgenomen.

Structurele kostenraming

De extra personeelslasten van de vakleerkrachten gedurende de periode 2017-2021 ramen we in totaal op € 255 mln. De additionele kosten, gemoeid met dubbele bezetting, berekenen we op maximaal € 61 mln. We gaan uit van vergelijkbare campagnekosten als in het hiervoor beschreven scenario.

Daarnaast gaan we ervan uit dat dit scenario een vergelijkbare belasting oplevert voor de gymlokalen als in het voorgaande scenario. De jaarlijkse additionele exploitatielasten komen dan uit op circa € 8 mln. in totaal.

Structurele batenraming

Het een-op-een in mindering brengen van de gymlessuren van vakleerkrachten op de lessuren van groepsleerkrachten levert in de periode 2017-2021 een extra besparing op die in totaal kan oplopen tot € 255 mln.

Tabel 5.5 Additionele kosten en baten verankering inzet vakleerkrachten, 80 procent van de gymlessen, 2 gymlessuren (90 minuten) per groep per week, in miljoenen euro's

Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
<i>Incidentele kosten</i>						
Extra opleidingen	7,3	7,4	13,1	13,3	14,3	55,4
Omscholingskosten en investeringen verkorte trajecten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8
Intensivering wervingskosten	0,7	0,7	1,2	1,2	1,3	5,2
Reorganisatiekosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal incidentele kosten	8,1	8,2	14,5	14,7	15,9	61,4
<i>Structurele kosten</i>						
Personeelslasten vakleerkrachten	12,4	25,2	48,1	71,7	97,6	255,0
Dubbele bezettingskosten	3,1	6,1	11,5	17,1	23,2	61,0
Campagnekosten	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	2,4
Investering sportaccommodaties	8,1	8,2	8,4	8,6	8,7	42,1
Totaal structurele kosten	24,2	40,0	68,4	97,7	130,0	360,5
Totaal kosten	32,3	48,2	82,9	112,5	146,0	421,9
<i>Structurele baten</i>						
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	12,4	25,2	48,1	71,7	97,6	255,0
Overige baten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal structurele baten	12,4	25,2	48,1	71,7	97,6	255,0
Saldo kosten en baten	-19,9	-23,0	-34,8	-40,8	-48,3	-166,8
Totale investering (2017- 2021)						
						166,8
Netto contante waarde						-141,3
Saldo structurele kosten en baten in 2021*						-32,4

* Dit saldo kan dienen ter indicatie van de jaarlijkse structurele extra kosten die in de periode na doelrealisatie moeten worden gemaakt.

5.4.3 100 procent vakleerkracht, drie uur per week gymles, vanaf 2021-2022

De totale additionele benodigde investeringen in dit scenario lopen op tot bijna € 790 mln.³⁴ (netto contante waarde: € 675 mln.; zie 5.7).³⁵ Het saldo van de structurele kosten en baten in 2021 kan dienen ter indicatie van de jaarlijkse structurele extra kosten (€ 152 mln.) die in de periode daarna moeten worden gemaakt om het nieuwe beleid in stand te houden. Dit is een aanmerkelijk

³⁴ Indien de uitbreiding van het aantal lessuren bewegingsonderwijs bovenop de wekelijkse lestijd zou komen – de totale wekelijkse lestijd neemt dan toe – lopen de additionele investeringen op tot bijna € 1,2 mld. (netto contante waarde € 1 mld.).

³⁵ Overigens gaan eerdere investeringen in het behalen van een (beperkte) bevoegdheid bewegingsonderwijs ten dele verloren bij een volledige verplichtstelling van de vakleerkracht. Deze investeringen worden niet meegenomen in de huidige kostenanalyse.

hoger bedrag dan in de scenario's met twee uur gymles per week doordat de jaarlijkse structurele exploitatielasten van gymaccommodaties hoger zijn. Dit scenario betekent niet alleen een verschuiving van gymlessuren gegeven door groepsleerkrachten naar vakleerkrachten, maar ook een fors benodigde toename van inzet (in fte's) van vakleerkrachten bewegingsonderwijs. De totale benodigde inzet (in fte's) gemoeid met het bewegingsonderwijs neemt bij drie uur gymles per week toe naar 5.750.

Uitgangspunten scenario

Het vertrekpunt voor dit scenario en de berekeningsmethoden zijn vergelijkbaar met de eerder beschreven scenario's. Het aantal gymlessuren vanaf 2017 wordt nu echter stapsgewijs uitgebreid naar drie lessuren (135 minuten) per week. Het aandeel gymlessuren gegeven door vakleerkrachten wordt in dit scenario verhoogd tot honderd procent, terwijl het aandeel gymlessuren gegeven door groepsleerkrachten steeds verder afneemt tot nul procent. De wekelijks gemiddelde lesfrequentie per groep wordt uitgebreid naar drie gymlessen.

Benodigde inzet

De totaal benodigde inzet van vakleerkrachten bewegingsonderwijs ramen we in dit scenario op 5.750 fte, waarvan 4.160 fte additioneel.

Tabel 5.6 (Additioneel) benodigde fte's en aandelen fte's groeps- vs. vakleerkrachten en additioneel benodigde aantal vakleerkrachten, per minuten bewegingsonderwijs, per groep per week

Minuten bewegingsonderwijs per week	96	106	115	125	135
Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Benodigde fte's</i>					
Vakleerkrachten	2.110	2.660	3.460	4.520	5.750
Groepsleerkrachten	2.080	1.930	1.530	850	-
Totaal benodigde fte's	4.190	4.590	4.990	5.370	5.750
<i>Aandeel fte's</i>					
Vakleerkrachten	50%	58%	69%	84%	100%
Groepsleerkrachten	50%	42%	31%	16%	0%
Additioneel benodigde fte's vakleerkrachten	520	550	800	1.060	1.230
Besparing fte's groepsleerkrachten	520	550	800	1.060	1.230
Additioneel benodigde aantal vakleerkrachten	730	770	1.120	1.480	1.710

Incidentele kostenraming

De komende vijf jaar zijn naar schatting 5.800 extra vakleerkrachten benodigd. Dat betekent dat alleen al in 2017 zo'n zevenhonderd extra vakleerkrachten nodig zijn. Gegeven het feit dat het aantal ALO-afgestudeerden de afgelopen jaren rond de zevenhonderd personen per jaar lag, van wie naar schatting jaarlijks 130 personen uiteindelijk als vakleerkracht in het basisonderwijs zijn gaan werken, is het onwaarschijnlijk dat dergelijke doelstellingen in 2017 (en in de jaren daarna) behaald kunnen worden.

In totaal lopen de geschatte extra opleidingskosten (incl. verkorte trajecten) op tot maximaal € 158 mln. De wervingskosten gemoeid met de aanstelling van vakleerkrachten ramen we op bijna € 15 mln. in totaal (tabel 5.7).

Opgemerkt moet worden dat het eveneens onwaarschijnlijk is dat de Nederlandse ALO's over de vereiste capaciteit beschikken om de benodigde aantallen vakleerkrachten op te leiden. Dat geldt voor dit scenario, maar ook (wellicht in mindere mate) voor de scenario's waarin het bewegingsonderwijs wordt uitgebreid naar negentig minuten per week. De kosten ter uitbreiding van de capaciteit van de ALO's (investering onderwijsgebouwen en -ruimten, aanstelling docenten etc.) zijn niet meegenomen in deze KKBA, maar kunnen het totale kostenplaatje mogelijk beïnvloeden.³⁶ Reorganisatiekosten zijn als PM in tabel 5.7 opgenomen.

Structurele kostenraming

De extra personeelslasten van de vakleerkrachten gedurende de periode 2017-2021 ramen we in totaal op ruim € 685 mln. De additionele kosten, gemoeid met dubbele bezetting becijferen we op maximaal € 135 mln. Deze kosten vallen aanzienlijk hoger uit dan in de eerder beschreven scenario's omdat we ervan uitgaan dat de gemiddelde lesfrequentie wordt verhoogd van twee naar drie gymlessen per week.

We gaan uit van dezelfde campagnekosten als in de eerder beschreven scenario's.

Het scenario vergt een geschatte uitbreiding van zo'n 2.200 extra gymaccommodaties om aan de vergrote capaciteitsbehoefte te voldoen. De jaarlijkse additionele meerkosten daarvan ramen we op ruim € 90 mln. Dit betekent een totale investering van bijna € 480 mln. voor de periode 2017-2021. Het genoemde investeringsbedrag betreft een geschat maximum. Indien scholen in bepaalde gevallen creatieve oplossingen weten te verzinnen om capaciteitsproblemen met de huidige voorraad gymaccommodaties aan te pakken (gebruik buitenruimten, schoolplein, extra gymlessen geven in de lente en zomer etc.) kan wellicht worden volstaan met een minder grote uitbreiding. Zo blijkt uit onderzoek van het Mulier Instituut dat bij de huidige voorraad binnensportaccommodaties in Nederland veelal sprake is van onderbezetting.³⁷ Dit zou suggereren dat bij een betere benutting van de huidige voorraad accommodaties meer gymlessen gegeven zouden kunnen worden. Uit datzelfde onderzoek blijkt echter ook dat de bereikbaarheid, beperkte beschikbaarheid en slechte kwaliteit van de huidige voorraad gymaccommodaties het vaakst door scholen worden benoemd als knelpunt om (extra) bewegingsonderwijs te geven.

³⁶ Navraag bij de ALO's leert dat een grotere instroom van studenten in de toekomst knelpunten kan opleveren bij de capaciteit van de hogescholen en beschikbare accommodaties.

³⁷ Zie: Romijn D., Reijgersberg (2013). *Quick Scan Ruimte Voor Bewegingsonderwijs*.

Structurele batenraming

Het in mindering brengen van de door vakleerkrachten gegeven gymlessen op de lessuren van groepsleerkrachten levert in de periode 2017-2021 een extra besparing op die in totaal kan oplopen tot € 685 mln. Indien de reorganisatiekosten (PM in tabel 5.7) ter afvloeiing van de boventallige groepsleerkrachten in mindering zouden worden gebracht op de genoemde besparing, dan zou deze aanmerkelijk lager uitvallen.

Tabel 5.7 Additionele kosten en baten verankering inzet vakleerkrachten, 100 procent van de gymlessen, 3 gymlessen (135 minuten) per groep per week, in miljoenen euro's

Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
<i>Incidentele kosten</i>						
Extra opleidingen	19,0	20,4	30,1	40,4	47,7	157,6
Omscholingskosten en investeringen verkorte trajecten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8
Intensivering wervingskosten	1,8	1,9	2,8	3,8	4,4	14,6
Reorganisatiekosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal incidentele kosten	20,9	22,4	33,1	44,4	52,4	173,0
<i>Structurele kosten</i>						
Personeelslasten vakleerkrachten	32,2	67,4	119,8	190,8	275,4	685,6
Dubbele bezettingskosten	7,3	13,9	24,1	37,6	52,5	135,4
Campagnekosten	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	2,4
Investering sportaccommodaties	92,5	94,1	95,7	97,3	99,0	478,7
Totaal structurele kosten	132,7	175,9	240,1	326,2	427,3	1.302,2
Totaal kosten	153,5	198,3	273,2	370,5	479,7	1.475,2
<i>Structurele baten</i>						
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	32,2	67,4	119,8	190,8	275,4	685,6
Overige baten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal structurele baten	32,2	67,4	119,8	190,8	275,4	685,6
Saldo kosten en baten	-121,3	-130,9	-153,3	-179,8	-204,3	-789,6
Totale investering ('17-'21)						789,6
Netto contante waarde						-674,7
Saldo structurele kosten en baten in 2021*						-151,9

* Dit saldo kan dienen ter indicatie van de jaarlijkse structurele extra kosten die in de periode na doelrealisatie moeten worden gemaakt.

5.4.4 80 procent vakleerkracht, drie uur per week gymles, vanaf 2021-2022

De totale additionele investeringen van dit scenario lopen op tot € 708 mln. (netto contante waarde: € 609 mln.; zie tabel 5.9).³⁸ Het saldo van de

³⁸ Indien de uitbreiding van het aantal lessuren bewegingsonderwijs bovenop de wekelijkse lestijd zou komen lopen de additionele investeringen op tot bijna € 1,1 mld. (netto contante waarde € 937 mld.).

structurele kosten en baten in 2021 kan dienen ter indicatie van de jaarlijkse structurele extra kosten (€ 134 mln.) die in de periode daarna moeten worden gemaakt om het nieuwe beleid in stand te houden.

Dit scenario betekent een verschuiving van gymlessen gegeven door groepsleerkrachten naar vakleerkrachten en een aanzienlijk benodigde toename van inzet (in fte's) door vakleerkrachten bewegingsonderwijs. De totale inzet (in fte's) gemoeid met het bewegingsonderwijs neemt bij drie uur gymlessen per week toe naar 5.750.

Uitgangspunten scenario

Het vertrekpunt voor dit scenario en de berekeningsmethoden zijn vergelijkbaar met het hierboven beschreven scenario. Het aandeel gymlessen gegeven door vakleerkrachten wordt in dit scenario echter verhoogd tot tachtig procent, terwijl het aandeel gymlessen gegeven door groepsleerkrachten afneemt tot twintig procent.

Benodigde inzet

De totaal benodigde inzet van vakleerkrachten bewegingsonderwijs ramen we in dit scenario op 4.600 fte, waarvan 3.010 fte additioneel.

Tabel 5.8 (Additioneel) benodigde fte's en aandelen fte's groeps- vs. vakleerkrachten en additioneel benodigde aantal vakleerkrachten, per minuten bewegingsonderwijs, per groep per week

Minuten bewegingsonderwijs per week	96	106	115	125	135
Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Benodigde fte's</i>					
Vakleerkrachten	2.090	2.640	3.240	3.890	4.600
Groepsleerkrachten	2.100	1.950	1.750	1.480	1.150
Totaal benodigde fte's	4.190	4.590	4.990	5.370	5.750
<i>Aandeel fte's</i>					
Vakleerkrachten	50%	57%	65%	72%	80%
Groepsleerkrachten	50%	43%	35%	28%	20%
Additioneel benodigde fte's vakleerkrachten	500	550	600	650	710
Besparing fte's groepsleerkrachten	500	550	600	650	710
Additioneel benodigde aantal vakleerkrachten	700	770	840	910	980

Incidentele kostenraming

De komende vijf jaar zijn naar schatting 4.190 extra vakleerkrachten benodigd. In tabel 5.9 worden de geraamde kosten weergegeven om deze extra vakleerkrachten op te leiden en te werven. In totaal lopen de geschatte extra opleidingskosten (incl. verkorte trajecten) op tot ruim € 114 mln. De wervingskosten ramen we op ruim € 10,5 mln. in totaal. Reorganisatiekosten zijn als PM in tabel 5.9 opgenomen.

Structurele kostenraming

De extra personeelslasten gedurende de periode 2017-2021 van de vakleerkrachten ramen we in totaal op bijna € 552 mln. De additionele kosten, gemoeid met dubbele bezetting becijferen we op maximaal € 102 mln.

We gaan uit van vergelijkbare campagnekosten als in de eerder beschreven scenario's. We gaan ervan uit dat dit scenario, evenals in het hiervoor beschreven scenario, een uitbreiding van zo'n 2.200 extra gymaccommodaties vereist. De jaarlijkse additionele meerkosten daarvan ramen we op ruim € 90 mln. Dit betekent een totale investering van bijna € 480 mln. voor de periode 2017-2021. Evenals in het voorgaande scenario betreft dit een geschat maximum.

Structurele batenraming

Het in mindering brengen van de extra gymlessen van vakleerkrachten op de lessen gegeven door groepsleerkrachten levert in de periode 2017-2021 een extra besparing op die in totaal kan oplopen tot bijna € 552 mln.

Tabel 5.9 Additionele kosten en baten verankering inzet vakleerkrachten, 80 procent van de gymlessen, 3 gymlessen (135 minuten) per groep per week, in miljoenen euro's

Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
Extra opleidingen	18,2	20,4	22,5	24,7	27,3	113,3
Omscholingskosten en investeringen verkorte trajecten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8
Intensivering wervingskosten	1,7	1,9	2,1	2,3	2,5	10,5
Reorganisatiekosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal incidentele kosten	20,1	22,4	24,8	27,3	30,1	124,6
Personeelslasten vakleerkrachten	31,0	66,2	105,7	149,9	199,2	552,0
Dubbele bezettingskosten	6,9	13,5	20,3	27,3	34,5	102,5
Campagnekosten	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	2,4
Investering sportaccommodaties	92,5	94,1	95,7	97,3	99,0	478,7
Totaal structurele kosten	131,0	174,3	222,2	275,0	333,2	1.135,6
Totaal kosten	151,1	196,6	247,0	302,2	363,3	1.260,2
<i>Structurele baten</i>						
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	31,0	66,2	105,7	149,9	199,2	552,0
Overige baten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal structurele baten	31,0	66,2	105,7	149,9	199,2	552,0
Saldo kosten en baten	-120,0	-130,5	-141,3	-152,4	-164,0	-708,2
Totale investering '17-'21						708,2
Netto contante waarde						-608,6
Saldo structurele kosten en baten in 2021*						-133,9

* Dit saldo kan dienen ter indicatie van de jaarlijkse structurele extra kosten die in de periode na doelrealisatie moeten worden gemaakt.

5.5 Gevolgen aanstellingen en contracturen

De initiatiefnota van kamerlid Heerema gaat uit van een kostenneutrale vermindering van het met bewegingsonderwijs gemoeide aantal contracturen van groepsleerkrachten. Scholen krijgen echter te maken met meerdere, zowel incidentele als structurele extra kostenposten, waardoor een kostenneutrale transitie onwaarschijnlijk lijkt. In deze paragraaf bespreken we mogelijke gevolgen voor aanstellingen en contracturen van groepsleerkrachten.

Te vervallen lesuren groepsleerkrachten

De te vervallen lesuren van groepsleerkrachten schuiven via de afvloeiingsvolgorde door naar de degenen die het laagst op de afvloeiingslijst staan. Voor deze personen moet gekeken worden of ze elders in het basisonderwijs ingezet kunnen worden, en zo niet, dan zal ontslag moeten volgen. De consequenties voor de groepsleerkrachten die na intrede van de beleidsmaatregelen boventallig worden zijn afhankelijk van een complexe samenhang tussen (arbeids)wettelijke regelingen enerzijds en intrinsieke belangen en doelen van de individuele groepsleerkracht anderzijds.

Tijdelijke en vaste aanstellingen

In het geval van een groepsleerkracht met een tijdelijk arbeidscontract kan besloten worden om bij een eventuele vervolgaanstelling rekening te houden met een kleinere aanstelling. Tijdelijke arbeidscontracten kunnen voor een periode van maximaal twee jaar worden afgesloten. Binnen deze termijn kunnen tijdelijke aanstellingen dus kostenneutraal worden aangepast aan de verplichtstelling van vakleerkrachten bewegingsonderwijs. Wel moet rekening worden gehouden met een eventuele transitievergoeding (zie ook paragraaf 5.3).

Groepsleerkrachten met een vast arbeidscontract hoeven echter niet akkoord te gaan met een voorstel voor een kleinere aanstelling en zullen dit in de praktijk veelal niet doen. Voor groepsleerkrachten met een vaste aanstelling die niet minder willen werken, dient een alternatieve invulling te worden gevonden. Een mogelijkheid is omscholing tot vakleerkracht. Gezien de omvang van en investeringen in een dergelijk traject zal de animo daarvoor echter vermoedelijk relatief laag zijn.³⁹ Een andere mogelijkheid is om de groepsleerkracht in de vrijgekomen tijd remedial teaching te laten geven.⁴⁰ Daarvoor moet de school dat al in voldoende mate aanbieden en de betreffende groepsleerkracht moet over de benodigde animo beschikken. Voor een kostenneutrale overgang moet de huidige remedial teacher tevens voor dat deel worden ontslagen.

Een alternatief is om de vrijgevallen uren van groepsleerkrachten met een vaste aanstelling in mindering te brengen bij groepsleerkrachten met een

³⁹ Dit vermoeden wordt bevestigd bij uitvraag hiernaar tijdens de casestudies.

⁴⁰ Een remedial teacher verleent hulp aan leerlingen met leerproblemen of gedragsstoornissen.

tijdelijke aanstelling. Door de wettelijk vastgestelde maximale duur van tijdelijke arbeidscontracten kan op deze manier een deel van het 'overschot aan mankracht' in twee jaar na invoering van de initiatiefnota zijn weggewerkt. In dat geval vindt de besparing van middelen dus voornamelijk plaats bij groepsleerkrachten die ten tijde van de invoering van de initiatiefnota een tijdelijk arbeidscontract hebben.

Daarnaast is het mogelijk om het resterende overschot af te laten vloeien door middel van ontslag. Daarvoor dient de groepsleerkracht in het Risicodragend Deel van de Formatie (RDDF) te worden geplaatst en blijft de werknemer voor tenminste één schooljaar in dienst met behoud van salaris (zie paragraaf 5.3; reorganisatiekosten).

Overigens moet worden benadrukt dat deze paragraaf niet dient om dergelijke maatregelen te bepleiten, maar enkel dient om de mogelijke gevolgen voor de aanstellingen van groepsleerkrachten in kaart te brengen.

Tot slot resteert de mogelijkheid om geen substantiële contractuele veranderingen door te voeren. Voor groepsleerkrachten komt dan wekelijks meer tijd beschikbaar, die zij bijvoorbeeld kunnen steken in extra voorbereidingen van lessen en/of het bijhouden van het vak. Er is dan dus geen sprake van besparing, maar wel wordt er geïnvesteerd in een maatschappelijk uiterst relevante sector die gekenmerkt wordt door hoge werkdruk.⁴¹

De laatst genoemde mogelijkheid is geen ondenkbaar scenario. In de praktijk ligt bij basisscholen de verantwoordelijkheid voor de gymlessen namelijk niet geconcentreerd bij één groepsleerkracht, maar worden deze door meerdere personen gegeven. Een basisschool kan er doorgaans dus niet voor kiezen om één groepsleerkracht te ontslaan en deze te vervangen door een vakleerkracht. Bij meerdere personen is dan een mindering in het aantal contracturen benodigd (of één groepsleerkracht wordt ontslagen en vervolgens wordt de gelijkblijvende werkdruk verdeeld over het resterende personeelsbestand). De vraag is in hoeverre dit door middel van reorganisaties mogelijk is, welke roostertechnische uitdagingen dit met zich meebrengt en wat het bijbehorende kostenplaatje zou zijn.

5.6 Beleidsinstrumenten

Met de huidige ontwikkeling van het aandeel gymlessen dat in het basis-onderwijs door vakleerkrachten wordt gegeven en het huidige aantal ALO-studenten lijkt het niet vanzelfsprekend dat dit aandeel in 2021-2022 op tachtig procent of hoger ligt.

Ter realisatie van de beleidsdoelstellingen kunnen beleidsinstrumenten worden ingezet. Deze dienen zich te richten op zowel het *aantal* studenten dat

⁴¹ Zie bijvoorbeeld: <http://www.duo-onderwijsonderzoek.nl/wp-content/uploads/2016/01/Rapportage-Werkdruk-Leerkrachten-PO-8-januari-2016.pdf>

de ALO instroomt als het *aandeel* ALO-afgestudeerden dat als gymleraar op een basisschool aan de slag gaat.

Verskillende instrumenten kunnen worden ingezet:

- informatie- en communicatie-instrumenten;
- faciliterende instrumenten;
- juridische instrumenten;
- financieel economische instrumenten.

Instrumenten gericht op studenten

Het is van belang een grotere instroom van studenten te genereren. Promotie-campagnes gericht op loopbaankeuzes van middelbare scholieren en studenten zijn hiervoor geschikt (informatief/communicatief). Het doel van de campagnes is om meer aspirant-studenten en/of leerkrachten naar de ALO's te trekken en het werken in het basisonderwijs te promoten. Naast de promotie van de inhoud van de opleiding en het werk als gymnastiekleraar zelf, kan bij de campagneprogramma's ook worden gedacht aan het onder de aandacht brengen van de verbeterde arbeidsmarktperspectieven die de wettelijke verankering van de inzet van vakleerkrachten bewegingsonderwijs met zich meebrengt.

We gaan uit van campagnes zonder zendtijd van de Rijksoverheid op televisie.⁴² Campagnekanalen passend bij de doelgroep en geschatte budgetten per kanaal zijn: commerciële radiozenders (€ 275.000), online display advertenties (banners en homepage takeovers, Spotify; € 48.000), online video (voorlooppilmpjes op YouTube en uitzendinggemist.nl; € 55.000), sociale media (Facebook en Twitter; € 25.000), advertenties gekoppeld aan zoekopdrachten in zoekmachines (€ 19.000) en buitenreclame bij scholen (€ 13.000). De totale kosten ramen we op € 435.000 per jaar.⁴³ Aannemelijk is dat deze campagnekosten na het behalen van de beleidsdoelstellingen deels kunnen worden afgebouwd, maar dat er wel structureel meer aandacht uit moet gaan naar promotie van de ALO en naar het beroep gymnastiekleraar op de basisschool.

Instrumenten gericht op scholen en ALO's

Passende instrumenten zijn tevens informatiecampagnes gericht op scholen en ALO's waarmee de consequenties van de gewijzigde wetgeving worden toegelicht (informatief/communicatief) en scholen worden gewezen op te benutten (wervings)kanalen (faciliterend). Van belang hierbij is om oog te hebben voor specifieke aandachtbehoevende regio's, waar de inzet of het aanbod van het aantal vakleerkrachten achterloopt op het landelijke streven en/of waar relatief weinig ALO's in de buurt zijn. Informatie en advies kan geboden worden via een (digitale) handleiding die nauwkeurig inzicht geeft in

⁴² Campagnes met zendtijd Rijksoverheid maken gebruik van zowel televisie- als radiozendtijd om overheidsinformatie te verspreiden. De gemiddelde jaarlijkse kosten worden op ruim € 300.000 geschat.

⁴³ De in te zetten campagnekanalen en bijbehorende kosten zijn vergelijkbaar met de door het ministerie van OCW gemaakte kosten voor de campagne 'Verstandig Studeren'.

de omschakeling tussen de oude en nieuwe situatie. De kosten van het ontwerp en verspreiding van een handleiding ramen we op circa € 130.000.⁴⁴ Deze kosten zijn eenmalig.

Aanvullende maatregelen

De beschreven instrumenten zijn geschikt voor de startfase van het doorvoeren van de verplichtstelling van vakleerkrachten bewegingsonderwijs. Afhankelijk van de voortgang van geboekte resultaten zijn eventueel in een later stadium tal van andere beleidsinstrumenten denkbaar. Een mogelijkheid is om ALO-studenten financiële ondersteuning te bieden tijdens hun studie (financieel/economisch). Zo voorziet de regeling Tegemoetkoming Lerarenopleiding (TLO) studenten in een maandelijkse toelage om de instroom van leraren in het onderwijs te vergroten. Een vergelijkbaar instrument kan worden ingezet om de toestroom tot de ALO te vergroten.⁴⁵ Congressen en regiobijeenkomsten voor scholen, gemeenten en overige stakeholders kunnen worden georganiseerd om de wettelijke verankering van de inzet van vakleerkrachten onder de aandacht te brengen. Tevens kunnen consequenties worden ingesteld voor scholen die binnen een bepaalde termijn niet aan de eisen voldoen (juridisch). Tot slot worden vakleerkrachten bewegingsonderwijs in beginsel ingeschaald in dezelfde salarisschaal (schaal LA) als beginnende groepsleerkrachten in het basisonderwijs, terwijl beginnende leraren in het voortgezet onderwijs of het mbo in een hogere salarisschaal starten (LB). Een hoger startsalaris zou het beroep vakleerkracht concurrerender maken met het voortgezet onderwijs en het mbo, waardoor de instroom in het basisonderwijs wordt begunstigd. Omdat we hier spreken over eventuele aanvullende maatregelen, waarvan de noodzaak en mate van inzet vooralsnog niet zeker zijn, worden deze niet gecijferd in dit rapport.

⁴⁴ Deze kosten zijn gebaseerd op de door Cebeon geraamde ontwerpkosten van een vergelijkbaar instrument voor de herziening van de Omgevingswet.

⁴⁵ De kosten van een dergelijke maatregel zijn afhankelijk van het aantal ALO-studenten, de hoogte van de (maandelijkse) toelage en overheadkosten. Ter vergelijking: de uitgaven per studerende met WTOS-tegemoetkoming binnen het VO18+ bedroegen jaarlijks €1.929, exclusief overheadkosten in 2007.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

6.1 Inleiding

Het overheidsbeleid is erop gericht te komen tot een kwantitatieve en een kwalitatieve intensivering van het bewegingsonderwijs op basisscholen. Vanuit de Tweede Kamer zijn inmiddels initiatieven gelanceerd, die de ambities nog hoger willen stellen en de inzet van vakleerkrachten en een ophoging van twee naar drie lesuren bewegingsonderwijs bepleiten.

Om meer inzicht te krijgen in de factoren die bepalen welke scholen voldoen aan de doelstellingen, in de regionale verschillen die er zijn en in de uitvoerbaarheid van de voorliggende plannen, hebben RegioPlan en het Mulier Instituut in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een onderzoek uitgevoerd dat een beeld moet geven van:

1. de oorzaken van het niet voldoen aan de norm voor het aantal uren bewegingsonderwijs en/of de norm voor de inzet van bevoegde docenten;
2. de huidige inzet van vakleerkrachten;
3. de financiële consequenties van de plannen om verplicht een vakleerkracht bewegingsonderwijs in te zetten in het basisonderwijs.

Dat inzicht is verkregen door het uitvoeren van een deskresearch en van secundaire analyses op reeds eerder verzamelde gegevens, en door verdiepende casestudies. De bij de beleidsscenario's behorende investeringen zijn doorgerekend via een kostenanalyse op basis van kengetallen.

6.2 De lesnorm en de bevoegdheidsnorm

In het schooljaar 2014-2015 voldeed 73 procent van de scholen aan de minuten-/lesurennorm van het huidige beleid (van 90 minuten/2 lesuren) voor bewegingsonderwijs en 87 procent voldeed aan de bevoegdheidsnorm (alle lesuren bewegingsonderwijs bevoegd gegeven).

Redenen voor de inzet van niet-bevoegde docenten en minder dan twee lesuren bewegingsonderwijs

Als belangrijkste redenen voor het niet voldoen aan de bevoegdheidsnorm noemen schoolleiders het ontbreken van voldoende middelen om gekwalificeerde leerkrachten (vakleerkrachten of leerkrachten met een brede bevoegdheid) in te zetten en (in mindere mate) het aanbod van gekwalificeerde leerkrachten, dat kleiner wordt omdat er minder leerkrachten met een brede bevoegdheid op de arbeidsmarkt komen.

De belangrijkste redenen voor het niet behalen van de minuten-/lesnorm van het huidige beleid zijn vooral van praktische aard en hebben te maken met de

vervoertijd en de afstand tot de gymlocatie en met de beschikbare ruimte en tijd in gymlocaties. Maar ook het niet voorhanden zijn van voldoende leerkrachten met een brede bevoegdheid speelt een rol, net als de prioriteiten die scholen stellen in het lesaanbod.

Een analyse van de combinatie waarin scholen niet voldoen aan de huidige bevoegdheidsnorm en niet aan de lesnorm geeft een indicatie van een gestapelde problematiek: als er onvoldoende bevoegde docenten zijn, wordt er minder bewegingsonderwijs gegeven.

We vinden in dit onderzoek van het Mulier Instituut en van RegioPlan geen sterke of verklaarbare regionale verschillen in redenen voor het niet voldoen aan de normen.

Belemmeringen voor uitbreiding van de lesduur (zowel tot twee lesuren als meer dan twee lesuren), liggen volgens de scholen in zijn algemeenheid vooral in het ontbreken van voldoende financiële middelen en voldoende ruimte en tijd in gymlocaties. Een meerderheid van de scholen heeft binnen de huidige situatie ook geen plannen voor uitbreiding. Dat is vooral omdat men geen ruimte ziet in het al volle lesrooster en dat men het huidige aanbod van bewegingsonderwijs al voldoende vindt. Deze laatste redenen worden ook naar voren gebracht door scholen die op dit moment onder de norm blijven.

Oplossingen

De achttien verdiepende interviews die in het kader van het onderzoek zijn gehouden, geven een beeld van de oplossingen die worden gezocht voor het niet behalen van de normen of voor belemmeringen om meer bewegingsonderwijs te geven.

Oplossingen voor een tekort aan bevoegde leerkrachten lijken vooral te worden gevonden in het combineren van klassen of het wisselen van docenten. Ook komt men tot taakverdelingen waarin de (nog) onbevoegden de spellessen geven en bevoegden de toestellessen. Soms wordt begeleiding door een vakleerkracht of buurtsportcoach ingezet. Een belangrijke oplossingsmogelijkheid is het behalen van een brede bevoegdheid door de nog onbevoegde leerkrachten. Een deel van de leerkrachten heeft dat inmiddels gedaan of is daarmee bezig, gefinancierd vanuit de tijdelijke subsidieregeling en/of vanuit de scholingsbudgetten van de scholen zelf.

Praktische oplossingen voor het niet voldoen aan de huidige lesurennorm zoeken scholen vooral in compenserende activiteiten zoals buitenspel, zwemlessen, deelname aan sportactiviteiten van de gemeente of verenigingen en dergelijke.

Het beeld dat ontstaat uit de interviews is dat scholen mogelijkheden zien om te komen tot uitbreiding van tijd besteed aan gezondheid en bewegen, maar dat die uitbreiding veelal gestalte krijgt buiten het formele curriculum lichamelijke opvoeding en de eisen die daarbinnen aan personeel, lesstof en

accommodaties worden gesteld om, en gefinancierd wordt vanuit andere, bronnen dan de reguliere geldstromen vanuit OCW. Sommige geïnterviewde directeuren zien wél mogelijkheden om lesprogramma of formatie aan te passen en zo ruimte voor bewegingsonderwijs en de inzet van gekwalificeerde leerkrachten te maken. Creatieve directeuren vinden wegen om extra in thema's als lichamelijke opvoeding en gezondheid te investeren, hetzij met externe budgetten (gemeente, bestuur, fondsen, sponsors, projectsubsidies), hetzij met interne budgetten (herallocaties), hetzij financieel neutraal (inzet combinatiefunctionarissen of studenten, na- en buitenschoolse trajecten buiten schoolcurriculum om).

Ook voor ruimtegebrek worden soms creatieve oplossingen gevonden (velden sportclubs, leegstaande panden, gebruik schoolplein), al impliceert dat niet dat iedere ruimtelijke nood zich met creativiteit alleen laat ledigen. Structurele oplossingen voor de beschikbaarheid van voldoende nabije gymlocaties zijn vaak minder eenvoudig te realiseren. Daarvoor moet in overleg met de gemeenten naar een oplossing worden gezocht.

6.3 De inzet van vakleerkrachten

Bij de helft van de scholen in het basisonderwijs (exclusief speciaal onderwijs) is sprake van (gedeeltelijke) inzet van vakleerkrachten. Grote en openbare scholen zetten vaker vakleerkrachten in dan kleinere scholen en dan scholen op levensbeschouwelijke grondslag. Verder zien we dat vakleerkrachten vaker worden ingezet in de Randstad (met name de G3), in brede scholen en in scholen die inzetten op gezondheid. Scholen die meer dan de huidige norm van twee lessen lichamelijke opvoeding geven, zetten vaker vakleerkrachten in. De relatie met het aantal minuten bewegingsonderwijs ligt echter net andersom: als er weinig tijd – minder dan 45 minuten – wordt besteed aan de lessen bewegingsonderwijs, gebeurt dat relatief vaker op scholen met vakleerkrachten.

De meest voorkomende financieringswijze voor de inzet van vakleerkrachten is via de lumpsum. Twee derde van de scholen met vakleerkrachten maakt hiervan gebruik. Een derde van de scholen ontvangt steun van de gemeente voor de inzet van vakleerkrachten. Bijna een vijfde van de scholen maakt voor de inzet van vakleerkrachten gebruik van eigen middelen van de school, anders dan de lumpsum (middelen vanuit bestuur, ouderbijdragen). Gemeentelijke steun komt vooral veel voor in de G3 en in de zuidelijke provincies. Ruim de helft van de scholen zegt meer inzet van vakleerkrachten wenselijk te achten.

Veel geïnterviewde schooldirecteuren zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van een vakleerkracht. Een aantal scholen omarmt dan ook de inzet van vakleerkrachten (en/of van meer inzet op LO en op gezondheid), ook vanuit de overtuiging dat dit past bij de rol van de school in de veranderende

maatschappij, of anderszins van toegevoegde waarde is voor het leerproces. Anderen stellen daar ook duidelijk grenzen in, wijzen op andere speerpunten die de school heeft, of benoemen pedagogische motieven om te pleiten voor de inzet van groepsleerkrachten. Een belangrijke reden om geen vakleerkrachten aan te stellen, is gelegen in vrees voor extra kosten (dubbele bezettingen). Oplossingen zijn om budgetten te heralloceren (groepsleerkracht gaat andere taken uitvoeren), om een deel van de lessen door vakleerkrachten te laten geven, om vakleerkrachten actief te betrekken in het coachen van groepsleerkrachten, om naast groepsleerkrachten te werken met studenten van mbo sport en bewegen of van de ALO, of om extra budgetten aan te spreken (gemeente, bestuur, fondsen, sponsors, projectsubsidies).

6.4 Financiële consequenties van meer vakleerkrachten

Met de voorgestelde wettelijke verankering van de inzet van vakleerkrachten bewegingsonderwijs in het basisonderwijs en het streven naar een uitbreiding van het aantal gymlessen gaan de nodige investeringen gepaard. Extra vakleerkrachten moeten worden opgeleid en ingezet en een uitbreiding van de huidige voorraad gymnastiekaccommodaties wordt voorzien.

Afhankelijk van de in verschillende scenario's gestelde beleidsambities (zie infographic) kunnen de additionele investeringen gedurende de periode 2017-2021 oplopen van circa € 167 mln. (bij een uitbreiding van het huidige wekelijkse gemiddelde van 86 minuten gymles per groep naar 90 minuten; voor 80% gegeven door vakleerkrachten) tot maximaal om en nabij € 790 mln. (wekelijks 135 minuten gymles; 100% vakleerkrachten).¹ Het aantal extra benodigde vakleerkrachten loopt daarbij op van circa 2050 tot ruim 5800 vakleerkrachten.

In alle scenario's wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de uitbreiding van het wekelijkse aantal lessen bewegingsonderwijs door de scholen volledig wordt gecompenseerd door middel van een vermindering van het aantal door groepsleerkrachten gegeven lessen. De *totale* wekelijkse lestijd per groep neemt dus in geen van de scenario's toe. De vermindering van lessen van groepsleerkrachten vindt (grotendeels) plaats door reorganisaties (o.a. ontslagen d.m.v. RDDF-plaatsingen). De daarmee gepaarde reorganisatiekosten zijn niet gecijferd in dit rapport, maar kunnen op macroniveau hoog oplopen. Een kostenneutrale invoering van de vakleerkracht lijkt onwaarschijnlijk.

Indien we enkel uitgaan van een uitbreiding van het aandeel door vakleerkrachten gegeven gymlessen van 42 naar 100 procent en geen uitbreiding doorvoeren van het wekelijks gemiddelde aantal lessen en gymaccommodaties, dan bedraagt de additionele investering naar schatting ruim € 175 mln. over een periode van vijf jaar.

¹ De genoemde bedragen zijn niet gecorrigeerd door middel van een discontovoet. Zie hoofdstuk 5 voor de gecorrigeerde (netto) contante waarden.

De genoemde bedragen betreffen de maximale *extra* kosten om de in de scenario's gestelde beleidsmaatregelen te realiseren. De *totale* kosten gemoeid met bewegingsonderwijs liggen hoger. Na het realiseren van de beleidsambities zijn de grootste incidentele investeringen (opleiden en aanstellen vakleerkrachten) gedaan en is er in principe alleen nog sprake van jaarlijkse structurele extra kosten (personeelslasten vakleerkrachten, kapitaallasten accommodaties, logistieke kosten) en baten (besparing op de met gymlessen gemoeide kosten van groepsleerkrachten, positieve effecten vakleerkrachten).

De grootste additionele kostenposten, en tevens de meest variabele per scenario, zijn de extra personeelslasten van vakleerkrachten, opleidingskosten en investeringen in extra gymaccommodaties.

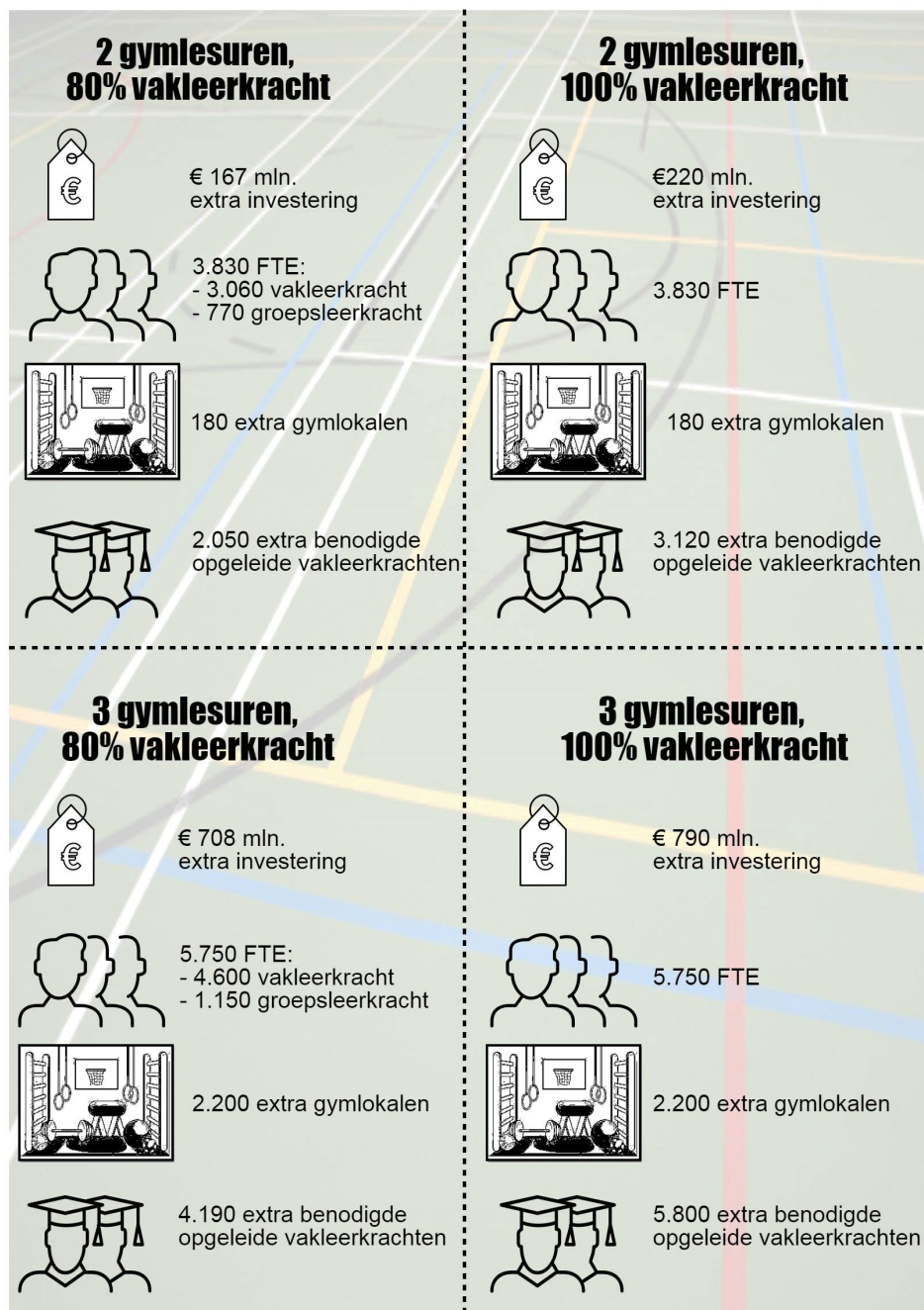
Positieve effecten van vakleerkrachten bewegingsonderwijs op de kwaliteit van het bewegingsonderwijs, verbeterde leerprestaties van leerlingen, gezondheidswinst en bevordering van een actieve en sportieve leefstijl op latere leeftijd, zijn niet becijferd in deze studie. Tevens zijn eventuele besparingen op opleidingskosten van pabo-studenten of van studenten van andere opleidingen, als direct gevolg van de verplichtstelling van vakleerkrachten, niet meegerekend. Indien de baten van vakleerkrachten en besparingen op opleidingskosten substantieel zijn, valt de totale investeringsopgave per saldo feitelijk lager uit.

Omdat de komende jaren sprake is van oplopende lerarentekorten kunnen groepsleerkrachten voor wie geen sprake is van ontslag de tijd die zij normaal gesproken staken in bewegingsonderwijs grotendeels invullen met vervangende onderwijstaken. De vraag naar reguliere lessen sluit echter niet altijd aan op het aanbod van beschikbare tijd van groepsleerkrachten dat als gevolg van de beleidsmaatregelen ontstaat. Scholen zullen daardoor vermoedelijk roostertechnische fricties ervaren.

Indien boventallige groepsleerkrachten moeten afvloeien, ligt het in de rede dat deze besparing allereerst wordt doorgevoerd bij groepsleerkrachten met een tijdelijk contract. Een alternatief is echter om de extra ontstane tijd te investeren in overige taken, maar dan zal de lesnorm in het onderwijs drempels opwerpen en kunnen eveneens roostertechnische fricties optreden.

De ambitieuzere scenario's met drie uur bewegingsonderwijs brengen ook andere uitdagingen met zich mee. Zo is nog onduidelijk of de ALO's over de capaciteit te beschikken om de extra benodigde vakleerkrachten op te leiden. Eventueel benodigde investeringen, bovenop het budget dat de Rijksoverheid per extra ALO-student beschikbaar stelt, in de capaciteit van de ALO's (onderwijsruimten et cetera) zijn niet in dit rapport becijferd. Daarnaast dient ter realisatie van de doelstellingen te worden ingezet op beleidscampagnes en wordt een uitbreiding van het aantal gymaccommodaties voorzien.

Infographic Gevolgen wettelijke verankering vakleerkracht in vier scenario's



6.5 Aanbevelingen

Het bewegingsonderwijs is de afgelopen jaren onderwerp van discussie geweest. Die discussie zal de aankomende tijd nog wel voortduren. Kinderen beleven plezier aan sporten en bewegen. In de hedendaagse samenleving is het om meerdere redenen van belang dat kinderen ook blijven sporten en bewegen en daar de juiste voorwaarden voor te scheppen. Wat daarin de rol van het bewegingsonderwijs is, hoe dat bewegingsonderwijs moet worden vormgegeven, en hoeveel daarin wordt geïnvesteerd (en door wie), zijn onderwerpen voor maatschappelijk debat, niet in het minst onder scholen. In dit rapport hebben we dat debat willen voeden met nader inzicht in de vormgeving van het huidige bewegingsonderwijs en de bedragen die ermee gemoeid kunnen zijn om daar verandering in aan te brengen. De opdracht was niet om met een politieke strategie te komen hoe die verandering kan worden bewerkstelligd. Om die reden sluiten we af met aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoeksproces zelf:

- De positieve effecten van meer bewegingsonderwijs of van meer vakleerkrachten bewegingsonderwijs zijn niet becijferd in dit rapport. Diverse onderzoeken noemen die positieve effecten. Onbekend is echter nog hoe deze effecten kunnen worden gekwantificeerd en dus tot welke baten (in euro's) dit leidt. Het verdient aanbeveling om werk te maken van het kwantificeren van de effecten en zo een completer beeld van de kosten en baten te krijgen.
- Er bestaan tussen directeuren verschillen in inzicht over de effecten van het vervangen van groepsleerkrachten door vakleerkrachten, zowel in termen van pedagogiek als in termen van roostering en financieel. Het is wenselijk om meer informatie te verzamelen over dit onderwerp en die kennis in te delen met directeuren (best practices, workshops). Hetzelfde geldt trouwens voor de mogelijkheden om tijd vrij te roosteren voor extra bewegingsonderwijs (of muzieklessen of andere onderwerpen) door lessen effectiever in te richten, onder andere door slim gebruik van ICT.
- Ondernemende directeuren die voorstander zijn van uitbreiding van uren bewegingsonderwijs of meer inzet van vakleerkrachten vinden veelal de benodigde middelen om hun plannen te realiseren. Andere directeuren laten zich door een dergelijk gebrek aan middelen weerhouden om veranderingen door te voeren. Stimulering van de ondernemingszin in het onderwijs kan ertoe bijdragen dat scholen makkelijker ruimte vinden om hun ideeën over goed onderwijs vorm te geven.
- In alle in dit rapport beschreven beleidsscenario's is een structurele uitbreiding van het aantal vakleerkrachten bewegingsonderwijs benodigd. Daarvoor dient niet alleen het *aantal* instromers in de ALO te worden uitgebreid, maar moet ook het *aandeel* ALO-afgestudeerden dat als gymnastiekleraar op een basisschool aan de slag wil gaan verhoogd. Bij de inzet van beleidscampagnes strekt het tot aanbeveling om deze op beide doeleinden te richten.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

De arbeidsmarkt voor vakleerkrachten bewegingsonderwijs

Wanneer er meer lesuren lichamelijke opvoeding gegeven moeten worden door vakleerkrachtengaan, is het belangrijk enig inzicht te hebben op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor ALO-afgestudeerden in de afgelopen jaren. Hieronder gaan we nog kort in op de ontwikkelingen op de opleidingen en op de vraag waar de ALO-afgestudeerden terechtkomen.

Ontwikkelingen ALO-gediplomeerden

Het aantal ALO-instromers is de afgelopen jaren afgenomen van 1325 in 2010 naar 1005 in 2015: een afname van zo'n 25 procent. Ook het aantal gediplomeerden is afgenomen van 845 naar 724: een afname van 15 procent.

Tabel B1.1 Instroom en gediplomeerden ALO¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Instroom	1325	1323	1134	1090	1103	1005
Gediplomeerden	845	690	666	673	724	

Op basis van de Arbeidsmarktmonitor Sport 2015 schatten we het aantal ALO-gediplomeerden uit 2010-2011 en 2012-2013, dat twee jaar na afstuderen een baan in het basisonderwijs had op circa achttien procent.² We schatten de uitstroom naar het basisonderwijs de komende jaren op ongeveer hetzelfde percentage.

Ontwikkeling werkgelegenheid vo docenten lichamelijke opvoeding

In de arbeidsmarktramingen van CentERdata wordt aan de hand van de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de vervangingsvraag die ontstaat door uitstroom van docenten en de instroom van nieuwe docenten, de verwachte onvervulde vraag naar docenten geraamd.³ Voor het vo maakt CentERdata ook ramingen naar vak: die ramingen laten zien dat er ondanks een daling van de werkgelegenheid voor docenten lichamelijke opvoeding in het vo er toch nauwelijks een overschot van docenten zal ontstaan. De onvervulde vraag schommelt de komende jaren tot 2022 rond de nul procent. Dat betekent dat er eigenlijk geen vo-docenten beschikbaar komen voor een overstap naar het primair onderwijs.

¹ Bron: <http://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/studentenaantallen>

² Van de ALO-gediplomeerden 2012-2013 beoefent 80 procent een sportgerelateerde baan, waarvan 55 procent in het onderwijs. Navraag bij de KBA, de uitvoerder van de Arbeidsmarktmonitor sport, leert dat ongeveer 40 procent werkzaam is als docent lichamelijke oefening in het po.

³ CentERdata (2015) De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2015-2025. Update oktober 2015.

BIJLAGE 2

Raming huidige inzet groeps- en vakleerkrachten

De ramingen in dit rapport berusten deels op een inschatting van de totale huidige inzet (in fte's), gemoeid met het bewegingsonderwijs op Nederlandse basisscholen en de verdeling van deze inzet tussen groeps- en vakleerkrachten. Hieronder gaan we kort in op hoe de inschattingen van de huidige inzet tot stand zijn gekomen.

Totale inzet bewegingsonderwijs

De gemiddelde groepsgrootte in het primair onderwijs bedroeg volgens CentERdata 23,3 leerlingen in 2014. Uit de open databestanden van DUO blijkt dat het Nederlandse reguliere basisonderwijs 1.443.068 leerlingen in 2015 telde. Daarmee schatten we het totale aantal groepen in het basisonderwijs op ca. 61.930. Het wekelijkse gemiddelde aantal minuten bewegingsonderwijs per groep bedraagt naar schatting 86 minuten (zie hoofdstuk 2). Dit gemiddelde is berekend aan de hand van een gegevensanalyse over de schooljaren 2014-2015 en 2015-2016 van scholen in de G37/G4 en de niet G37. Gemakshalve gaan we ervan uit dat dit gemiddelde voor alle groepen in het Nederlandse basisonderwijs geldt. Wanneer we dit wekelijkse gemiddelde combineren met het totale aantal groepen, en uitgaan van veertig lesweken per groep per jaar, dan ramen we het totale aantal klokuren bewegingsonderwijs op 3.550.900 uur.

De Normjaartaak Onderwijzend Personeel Primair Onderwijs gaat uit van 930 klokuren les per fte (1 fte beslaat ca. 1660 klokuren). Uitgaand van deze normjaartaak, komt het totale aantal fte gemoeid met bewegingsonderwijs uit op 3820 fte (= 3.550.900 / 930).

Inzet vak- en groepsleerkrachten

Bij DUO staan 6364 hoofdvestigingen van basisscholen in Nederland geregistreerd. Volgens de nulmeting van het Mulier Instituut maakt vijftig procent van de basisscholen gebruik van vakleerkrachten bij het bewegingsonderwijs (zie hoofdstuk 3). Basisscholen die voor het bewegingsonderwijs een vakleerkracht inzetten, hebben gemiddeld voor 0,5 fte één of meerdere vakleerkrachten in dienst. Combineren we deze gegevens met het totale aantal basisscholen in Nederland, dan komt de totale inzet van vakleerkrachten uit op circa 1590 fte.

Uitgaand van een totale met bewegingsonderwijs gemoeide inzet van 3820 fte, komt de inzet van groepsleerkrachten op het bewegingsonderwijs neer op 2230 fte.

Daarmee schatten we het huidige aandeel door vakleerkrachten gegeven lesuren bewegingsonderwijs op 42 procent.

BIJLAGE 3

Raming meerkosten uitbreiding gymaccommodaties

In hoofdstuk 5 is een raming gemaakt van de jaarlijkse meerkosten van de benodigde uitbreiding van het aantal gymzalen per beleidsscenario. Deze bijlage gaat in op hoe deze raming tot stand is gekomen.

Exploitatielasten

De exploitatie van gymnastiekzalen is een gemeentelijke aangelegenheid. Een jaarlijks exploitatiebedrag per gymnastiekzaal is geraamd op basis van de bestudering van zestien gemeentelijke grootboekoverzichten voor bijna honderd gymzalen. Rekening is gehouden met bouw/vervanging (kapitaallasten), inrichtingskosten (gymtoestellen en overige apparatuur), onderhoud, energie, verzekering, belastingen en inkomsten aan verhuur aan sportverenigingen. Hierin zijn zowel nieuwe gymnastiekzalen opgenomen met relatief hoge kapitaallasten als zalen die (vrijwel) geheel zijn afgeschreven, maar nog wel in gebruik zijn. Het gaat dus om de gemiddelde exploitatielasten op lange termijn, die uitkomen op ca. € 42.000 per gymzaal.

Aannames voor de raming

- Een (gym)groep bestaat uit gemiddeld 23,3 leerlingen. Delen we het aantal leerlingen per gemeente door dit gemiddelde, dan ontstaat het aantal gymgroepen per gemeente.
- Combineren we dit met het gewenste aantal extra minuten gymles per groep, dan ontstaat de benodigde extra gymcapaciteit (in minuten).
- Een schoolweek bestaat uit ca. 24 klokuren.¹ Per gymzaal kan dus wekelijks voor 24 klokuren gym worden gegeven.
- Delen we de extra behoefte aan gymcapaciteit door het aantal beschikbare klokuren per gymzaal en houden we rekening met een geschatte resterende capaciteit van de huidige voorraad gymzalen (circa 4100 zalen),² dan verkrijgen we het aantal extra benodigde gymzalen.
- Er is van uitgegaan dat scholen geen onderwijs geven buiten schooltijden en geen gebruik maken van andere voorzieningen (sporthallen/zalen e.d.).

Uitkomsten

Voor een verhoging van het wekelijkse aantal minuten bewegingsonderwijs per groep van 86 naar 90 minuten (+5%) zijn 180 extra gymnastiekzalen nodig. De gemiddelde jaarlijkse exploitatielasten daarvan bedragen circa € 8 mln. (prijsspeil 2015). Verhoging van wekelijk 86 naar 135 minuten (+55%) bewegingsonderwijs per groep vereist een uitbreiding van circa 2200 gymzalen, goed voor een jaarlijks additionele exploitatielast van € 91 mln.

¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/vraag-en-antwoord/hoe-regelen-basisscholen-de-schooltijden-en-lesuren>

² Dit aantal komt overeen met het Databestand SportAanbod (DSA) van het Mulier Instituut.

BIJLAGE 4

Roostertechnische frictie

De vraag naar reguliere lesuren sluit niet altijd aan bij het aanbod dat ontstaat als gevolg van de voor de groepsleerkracht vrijgevallen gymles en andersom. In deze bijlage schetsen we daar een voorbeeld van.

Normjaartaak

In het basisonderwijs kennen leerkrachten een normjaartaak van 1660 uur (bij 1 fte). Van die uren mogen er maximaal 930 voor 'lesgebonden taken' zijn. De rest is voor bovenschoolse activiteiten, voorbereiding, nascholing et cetera. In de praktijk ligt het aantal lesuren per fte niet ver onder het gestelde maximum.

Reguliere situatie met voltijds groepsleerkracht voor de klas

Gemiddeld heeft een groep in het basisonderwijs 940 contacturen per jaar, verdeeld over ongeveer 40 lesweken. Gaan we ervan uit dat een groepsleerkracht met een voltijds aanstelling voor de klas staat, dan moet er op jaarbasis nog tien uur door een andere groepsleerkracht worden ingevuld. In de praktijk valt dat met invalkrachten roostertechnisch op te lossen.

Situatie met vakleerkracht

Gaan we ervan uit dat in de nieuwe situatie drie gymlessuren per week door een vakleerkracht worden gegeven, zonder verhoging van het totale aantal lesuren (dat is immers niet kostenneutraal), dan resteert voor de leerkracht nog zo'n 810 contacturen voor zijn/haar klas ($= 930 - 3 \cdot 40$). Dat aantal ligt onder de gewenste 930 lesuren. De resterende 120 contacturen moeten op andere wijze worden ingevuld. Wanneer een groep les krijgt van meerdere deeltijdsleerkrachten speelt een vergelijkbaar probleem.

Mogelijke oplossingsrichtingen

- De betrokken leerkracht de ontbrekende 120 lesuren in een andere groep laten geven (de leerkracht met een tijdelijke aanstelling van die andere groep wordt voor dat deel ontslagen). Dit kan feitelijk alleen tijdens de uren dat de klas van de betrokken leerkracht gym heeft. Omdat klassenroosters parallel lopen, is de vraag hoe dit opgelost moet worden.
- Geen grotere aanstellingen aan groepsleerkrachten geven dan $810/930 = 0,87$ fte. Het resterende deel van de vroegere voltijds aanstelling (0,13 fte) is de financieringsbron voor de vakleerkracht. Deze oplossing werkt alleen bij nieuwe aanstellingen.
- De betrokken leerkracht de ontbrekende uren in de vorm van remedial teaching laten geven, mits de school dat al in voldoende mate aanbiedt (en de huidige remedial teacher voor dat deel ontslagen kan worden).
- De betrokken groepsleerkracht de ontbrekende uren laten investeren, bijvoorbeeld in extra voorbereiding lessen en/of bijhouden van vak kennis. Dit is geen kostenneutrale oplossing.

BIJLAGE 5

Investerings en kasstromen zonder prijseffecten

B5.1 **Additionele kosten en baten verankering inzet vakleerkrachten, 100 procent van de gymlessen, 2 gymlessen (90 minuten) per groep per week, in miljoenen euro's, zonder rekening te houden met prijseffecten**

Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
<i>Incidentele kosten</i>						
Extra opleidingen	7,2	10,7	14,3	19,6	28,1	79,9
Omscholingskosten en investeringen verkorte trajecten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8
Intensivering wervingskosten	0,7	1,0	1,3	1,8	2,6	7,4
Reorganisatiekosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal incidentele kosten	7,9	11,9	15,7	21,6	31,0	88,1
<i>Structurele kosten</i>						
Personeelslasten vakleerkrachten	12,2	30,5	54,8	88,3	136,4	322,2
Dubbele bezettingskosten	3,1	7,4	13,1	21,1	32,5	77,1
Campagnekosten	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	2,3
Investering sportaccommodaties	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	40,0
Totaal structurele kosten	23,8	46,2	76,4	117,8	177,4	441,6
Totaal kosten	31,8	58,1	92,1	139,4	208,3	529,7
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	12,2	30,5	54,8	88,3	136,4	322,2
Overige baten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal structurele baten	12,2	30,5	54,8	88,3	136,4	322,2
Saldo kosten en baten	-19,6	-27,6	-37,3	-51,1	-71,8	-207,5
Totale investering (2017- 2021)						207,5
Saldo structurele kosten en baten in 2021						-40,9

B5.2 **Additionele kosten en baten verankering inzet vakleerkrachten, 80 procent van de gymlessen, 2 gymlessen (90 minuten) per groep per week, in miljoenen euro's, zonder rekening te houden met prijseffecten**

Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
<i>Incidentele kosten</i>						
Extra opleidingen	7,2	7,1	12,5	12,4	13,2	52,4
Omscholingskosten en investeringen verkorte trajecten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8
Intensivering wervingskosten	0,7	0,7	1,2	1,2	1,2	4,9
Reorganisatiekosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal incidentele kosten	7,9	7,9	13,8	13,7	14,6	58,0
<i>Structurele kosten</i>						
Personeelslasten vakleerkrachten	12,2	24,4	45,7	67,0	89,8	239,0
Dubbele bezettingskosten	3,1	5,9	10,9	16,0	21,3	57,2
Campagnekosten	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	2,3
Investering sportaccommodaties	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	40,0
Totaal structurele kosten	23,8	38,7	65,0	91,4	119,5	338,5
Totaal kosten	31,8	46,6	78,8	105,2	134,2	396,6
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	12,2	24,4	45,7	67,0	89,8	239,0
Overige baten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal structurele baten	12,2	24,4	45,7	67,0	89,8	239,0
Saldo kosten en baten	-19,6	-22,3	-33,1	-38,2	-44,4	-157,5
Totale investering (2017- 2021)						
						157,5
Saldo structurele kosten en baten in 2021						
						-29,8

B5.3 **Additionele kosten en baten verankering inzet vakleerkrachten, 100 procent van de gymlessen, 3 gymlessen (135 minuten) per groep per week, in miljoenen euro's, zonder rekening te houden met prijseffecten**

Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
<i>Incidentele kosten</i>						
Extra opleidingen	18,7	19,7	28,6	37,8	43,8	148,6
Omscholingskosten en investeringen verkorte trajecten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8
Intensivering wervingskosten	1,7	1,8	2,7	3,5	4,1	13,8
Reorganisatiekosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal incidentele kosten	20,5	21,7	31,4	41,5	48,1	163,2
<i>Structurele kosten</i>						
Personeelslasten vakleerkrachten	31,7	65,2	113,9	178,3	253,1	642,2
Dubbele bezettingskosten	7,2	13,4	22,9	35,2	48,2	127,0
Campagnekosten	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	2,3
Investering sportaccommodaties	91,0	91,0	91,0	91,0	91,0	455,0
Totaal structurele kosten	130,4	170,1	228,3	304,9	392,8	1.226,5
Totaal kosten	151,0	191,7	259,7	346,4	440,9	1.389,7
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	31,7	65,2	113,9	178,3	253,1	642,2
Overige baten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal structurele baten	31,7	65,2	113,9	178,3	253,1	642,2
Saldo kosten en baten	-119,3	126,5	145,8	168,1	187,8	-747,4
Totale investering ('17-'21)						747,4
Saldo structurele kosten en baten in 2021						-139,7

B5.4 **Additionele kosten en baten verankering inzet vakleerkrachten, 80 procent van de gymlessen, 3 gymlessen (135 minuten) per groep per week, in miljoenen euro's, zonder rekening te houden met prijseffecten**

Tijdspad	2017	2018	2019	2020	2021	2017-2021
Extra opleidingen	18,0	19,7	21,4	23,2	25,1	107,4
Omscholingskosten en investeringen verkorte trajecten	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,8
Intensivering wervingskosten	1,7	1,8	2,0	2,2	2,3	10,0
Reorganisatiekosten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal incidentele kosten	19,7	21,7	23,6	25,5	27,7	118,1
Personeelslasten vakleerkrachten	30,5	63,9	100,5	140,1	183,1	518,2
Dubbele bezettingskosten	6,8	13,1	19,3	25,5	31,7	96,3
Campagnekosten	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	2,3
Investering sportaccommodaties	91,0	91,0	91,0	91,0	91,0	455,0
Totaal structurele kosten	128,8	168,5	211,2	257,0	306,2	1.071,8
Totaal kosten	148,6	190,1	234,8	282,5	333,9	1.190,0
Besparing personeelslasten groepsleerkrachten	30,5	63,9	100,5	140,1	183,1	518,2
Overige baten	PM	PM	PM	PM	PM	PM
Totaal structurele baten	30,5	63,9	100,5	140,1	183,1	518,2
Saldo kosten en baten	-118,1	-126,2	-134,3	-142,4	-150,8	-671,8
Totale investering '17-'21						671,8
Saldo structurele kosten en baten in 2021						-123,1

BIJLAGE 6

Geraadpleegde bronnen

- Berg. P. van. B. Borkus. E. van Groesen. E. van Kruchten. J. Loef. M. Warmoeskerken (2016). *Jaarevaluatie campagnes Rijksoverheid 2015*. Ministerie van Algemene Zaken, Den Haag.
- Boers. E (2016). *Structurele aandacht voor goed bewegingsonderwijs zorgt voor meer motorisch vaardige kinderen*. Paper gepresenteerd tijdens de Dag van het Sportonderzoek, Groningen.
- Breedveld. K (2013). *Verschillen in sportdeelname*. In: Breedveld, K., A. Tiessen-Raaphorst (2006). *Rapportage Sport 2006*, 299-321. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Cebeon (2015). *Financiële Effectentoetsen Stelselherziening Omgevingsrecht – Invoeringsondersteuning*. Cebeon, Amsterdam.
- Centers for Disease Control and Prevention (2010). *The association between school-based physical activity, including physical education, and academic performance*. Department of Health and Human Services, Atlanta.
- Chaddock-Heyman. L., C. Hillman. N. Cohen. A. Kramer (2014). *The importance of physical activity and aerobic fitness for cognitive control and memory in children*. Monographs of the Society for Research in Child Development. 2014; 79(4): 25.
- Collard, D., S. Boutkan. L. Grimberg. J. Lucassen. K. Breedveld (2014). *Effecten van sport en bewegen op de basisschool*. Mulier Instituut, Utrecht.
- Fontein, P., H. Adriaens. M. den Uijl. K. de Vos (2015). *De toekomstige markt voor onderwijspersoneel po, vo, en mbo 2015-2025 – Update oktober 2015*. CentERdata, Tilburg.
- Haapala, E (2013). *Cardiorespiratory fitness and motor skills in relation to cognition and academic performance in children – a review*. J Hum Kinet. 2013; 36: 55-68.
- Horst. J. van der. P. den Boer (2016) *Arbeidsmarktmonitor Sport 2015*. Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen.

- Lai, S., S. Costigan. P. Morgan. D. Lubans. D. Stodden. J. Salmon. L. Barnett (2014). *Do School-Based Interventions Focusing on Physical Activity, Fitness, or Fundamental Movement Skill Competency Produce a Sustained Impact in These Outcomes in Children and Adolescents? A Systematic Review of Follow-Up Studies*. Sports Med (2014); 44: 67-79.
- Lees, C., J. Hopkins (2013). *Effect of aerobic exercise on cognition, academic achievement, and psychosocial function in children: a systematic review of randomized control trials*. Prev Chronic Dis. 2013; 10.
- Lloyd, M., T. Saunders. E. Bremer. M. Tremblay (2014). *Long- term importance of fundamental motor skills: A 20-year follow- up study*. Adapted physical activity quarterly; 31(1): 67-78.
- Lubans. D., P. Morgan. D. Cliff. L. Barnett. A. Okely (2010). *Fundamental movement skills in children and adolescents: review of associated health benefits*. Sports Medicine; 40(12): 1019-1035.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (2008). *Beleidsdoorlichting van de WTOS: Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten*.
- Morgan. P., L. Barnett. D. Cliff. A. Okely. H. Scott. K. Cohen. D. Lubans (2013). *Fundamental Movement Skill Interventions in Youth: A Systematic Review and Meta-analysis*. PEDIATRICS; 132 (5).
- Reijgersberg, N. H. van der Werff. J. Lucassen (2013). *Nulmeting Bewegingsonderwijs*. Mulier Instituut, Utrecht.
- Romijn, D., N. Reijgersberg (2013). *Quick Scan ruimte voor bewegingsonderwijs 2013 – Nulmeting capaciteit gymaccommodaties in het primair onderwijs*. Mulier Instituut, Utrecht.
- Schipper, A. de. H. Deerenberg, B. Bouthoorn. H. Toussaint (2014). *Gymmen kleuters beter met een gymleraar?* Sportgericht; 68 (3): 29-31.
- Stodden, D., S. Langendorfer. M. Robertson (2009). *The association between motor skill competence and physical fitness in young adults*. Research Quarterly for Exercise and Sport; 80(2): 223 - 229.
- Sport Fryslân en Kennispraktijk (2013). *Tussenrapportage na twee jaar Sport op de basisscholen*. Kennispraktijk, Ede.
- Wel, J.J. van der en C. T. A. van Bergen (2016). *Enquêtes bestuursakkoord po. Tabellenrapport 2016*. RegioPlan, Amsterdam. (nog niet openbaar).

Internetbronnen

<http://www.aob.nl/doc/14NormajaartaakPOaob.pdf> (geraadpleegd op 1 september 2016).

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/11/13/rapport-werkgroep-discontovoet-2015-bijlage/rapport-werkgroep-discontovoet-2015-bijlage.pdf> (geraadpleegd op 1 september 2016).

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2013/12/09/kamerbrief-over-ontwikkeling-van-groepsgrootte-in-basisonderwijs-en-voortgezet-onderwijs/kamerbrief-over-ontwikkeling-van-groepsgrootte-in-basisonderwijs-en-voortgezet-onderwijs.pdf> (geraadpleegd op 1 september 2016).

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/vraag-en-antwoord/hoe-regelen-basisscholen-de-schooltijden-en-lesuren> (geraadpleegd op 1 september 2016).

Databronnen

CBS Statline. Ontwikkeling consumentenprijsindex (CPI).

DUO open onderwijsdata. Onderwijspersoneel in het primair onderwijs in aantal personen.

DUO open onderwijsdata. Onderwijspersoneel in het primair onderwijs in aantal fte.

DUO open onderwijsdata. Adressen van hoofdvestigingen van scholen in het basisonderwijs.

DUO open onderwijsdata. Prognose aantal leerlingen (bo en sbo).

DUO open onderwijsdata. Hbo overheidsbijdragen.

Duo. Data over de subsidietoekenning voor de leergang bewegingsonderwijs 2015.

Cebeon. Grootboekoverzichten van 16 Nederlandse gemeenten. Specificaties grootboekrekeningen gymaccommodaties.

Ledenbestand KVLO. Leeftijdssamenstelling vakleerkrachten PO.

Regioplan en OCW (niet openbaar). Inventarisatie bewegingsonderwijs G37/G4 en de niet-G37.

Vereniging van Hogescholen. Kengetallen studentenaantallen en gediplomeerden.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl