

22

Convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdruk- verlichting':

ervaringen in het
voortgezet onderwijs

Daniël van Hassel
Onderzoeker, CAOP

Jo Scheeren
Senior beleidsadviseur, Zestor
Onderzoeker, CAOP

Inleiding

In het voortgezet onderwijs vormen hoge werkdruk en personeelstekorten belangrijke aandachtspunten (bijvoorbeeld Hummel et al. 2019). Een van de recente initiatieven om dit tegen te gaan, was het convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdrukverlichting'. Hierin zijn tijdelijk middelen beschikbaar gesteld aan scholen ten behoeve van maatregelen tegen tekorten en werkdruk in het onderwijs. Eind 2019 is in dat kader voor het voortgezet onderwijs € 150 miljoen uitgekeerd om te besteden in 2020 en 2021 (Tweede Kamer, 2019). Scholen konden deze middelen uitgeven aan maatregelen voor ontwikkeltijd, werkdrukverlichting, begeleiding van startende leerkrachten en zijinstromers, onderwijsinnovatie of maatregelen voor arbeidsmarktvragestukken. Ook in het verdere verleden zijn convenanten tussen OCW en sociale partners afgesloten in het kader van tekorten in het onderwijs. Hierbij valt te denken aan het 'Convenant Leerkracht van Nederland' uit 2008, gericht op loopbaanmogelijkheden, opleiding en beloning in onder meer het vo (Tweede Kamer, 2008). Het unieke aan het convenant uit 2019 was echter dat er nadrukkelijk op werd gewezen dat de wijze van besteding met actieve betrokkenheid van het onderwijzend personeel en medezeggenschap diende plaats te vinden. Het was daarmee een interessant voorbeeld voor discussies over zeggenschap in het voortgezet onderwijs.



Buiten de hiervoor genoemde kaders waren besturen en scholen vrij in hoe ze invulling gaven aan de besteding van middelen. Dat roept de vraag op wat besturen en scholen in het vo nu feitelijk met de middelen hebben gedaan en wat daarvan geleerd kan worden voor toekomstige en vergelijkbare regelingen om de problematiek rond werkdruk en tekorten aan te pakken. Hoe is het proces van de besteding van middelen verlopen? Aan welke maatregelen zijn de middelen feitelijk besteed? Wat is bekend over de effectiviteit van de maatregelen? Hoe reflecteren de betrokkenen op het convenant en wat is er nodig om werkdruk en tekorten aan te pakken?

In deze bijdrage gaan we in op deze vragen aan de hand van kwalitatief en kwantitatief onderzoek onder bestuurders, schoolleiders en leraren in het vo, in opdracht van VOION. Allereerst gaan we in op de manier waarop het proces voor de besteding van middelen is verlopen: was er bijvoorbeeld een uitgewerkt plan over de besteding en was het onderwijzend personeel daarbij betrokken? Vervolgens schetsen we een beeld van de feitelijke besteding van middelen: Op welke manier werden de middelen ingezet? Zijn er effecten of is de impact bekend? Zijn er successen en (on)gewenste neveneffecten te constateren? Tot slot beschrijven we hoe de betrokkenen het convenant hebben ervaren en wat zij vinden dat nodig is om werkdruk structureel aan te pakken.

Het onderzoek: twee metingen

Halverwege en aan het eind van de looptijd waarin de middelen uit het convenant ingezet konden worden (2020 en 2021), zijn twee metingen verricht in het voortgezet onderwijs. Deze metingen waren gericht op drie doelgroepen: bestuurders, schoolleiders en leraren (MR-leden). Eind 2020 is in de eerste meting onder deze drie doelgroepen een enquête afgenomen en zijn vervolgens groepsgesprekken gevoerd. In het najaar van 2021 zijn in de tweede meting jaarverslagen bestudeerd, data van schoolbesturen geanalyseerd en interviews afgenomen. Bij deze interviews waren naast de drie doelgroepen ook leraren buiten de medezeggenschapsraad betrokken. Een overzicht van de aantallen respons is opgenomen in tabel 1. De uitgebreide onderzoeksrapporten en -verantwoording zijn te vinden in webpublicaties (Van Hassel & Scheeren, 2021 en 2022).

Tabel 1 Overzicht onderzoeksmethoden en aantallen respons bij de eerste en tweede meting onder bestuurders, schoolleiders en leraren vo over het convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdrukverlichting'.

	Bestuurders	Schoolleiders	MR-leden (leraren)
Eerste meting			
Enquêtes ¹	66	114	68
Groepsgesprekken ²	2 (6)	1 (6)	1 (4)
Tweede meting			
OCW/DUO-data ³	287		
Jaarverslagen ³	65		
Interviews ⁴	1	3	7

- 1 Voor een nadere toelichting op de respons, zie Van Hassel & Scheeren 2021.
- 2 Het aantal groepsgesprekken met tussen haakjes het aantal deelnemers. Bestuurders betreffen twee gesprekken met drie deelnemers.
- 3 Het gaat hier om schoolbesturen. De OCW-/DUO-data zijn gebaseerd op 90% van alle schoolbesturen op dat moment. De jaarverslagen betreffen ruim 20% van alle schoolbesturen uit diverse regio's en van verschillende omvang uitgedrukt in fte.
- 4 Twee van de zeven leraren waren geen MR-lid.

Proces bij de besteding van middelen

Onderwijzend personeel actief erbij betrokken

Gebaseerd op OCW-/DUO-data gaf bijna 92% van de besturen aan dat in 2020 het onderwijzend personeel actief betrokken was bij de besteding van middelen. In de eerste meting van ons onderzoek bleek dat bijna alle besturen en scholen de MR in het proces betrekken. In hoeverre ook leraren buiten de MR op de hoogte zijn geweest van het convenant, is niet duidelijk. Op basis van de interviews in de tweede meting lijkt dit niet altijd het geval geweest en ligt er over het algemeen een aandachtspunt bij de informatievoorziening over het convenant onder het overige personeel binnen de scholen.

Diverse werkwijzen bij de ontwikkeling van maatregelen

De tweede meting liet aan de hand van jaarverslagen en interviews zien dat besturen en scholen uiteenlopende methoden hanteren om met het personeel tot maatregelen te komen. Hierbij ging het bijvoorbeeld om een ideeënmonitor in de vorm van een enquête onder het personeel, een algemene oproep via de MR om met initiatieven te komen en de instelling van werkgroepen en rondetafelgesprekken. Ook de rollen die besturen en de schoolleiding aannemen, hangen met deze methoden samen en kunnen verschillen in grofweg drie hoofdvormen:

- Sterk sturend en toetsend: de eigen ideeën van de leiding worden aan het personeel voorgelegd.
- Vooral toetsend: het personeel brengt ideeën in en de leiding toetst alleen op voorwaarden.
- Gezamenlijke deliberatie: de leiding en een delegatie van het personeel brainstormen gezamenlijk over te nemen maatregelen.

Tevredenheid en kritische reflectie op het proces

Bestuurders, schoolleiders en leraren zijn, op basis van de groepsgesprekken en interviews, over het algemeen tevreden over het proces van de besteding van middelen. Maar ook komt het volgens de respondenten op scholen voor dat personeel te laat of onvoldoende in het proces is betrokken. Erkend werd dat het lastig is om personeel breed in de organisatie nauw te betrekken. Niet iedereen zou ook tijd hebben om te participeren.

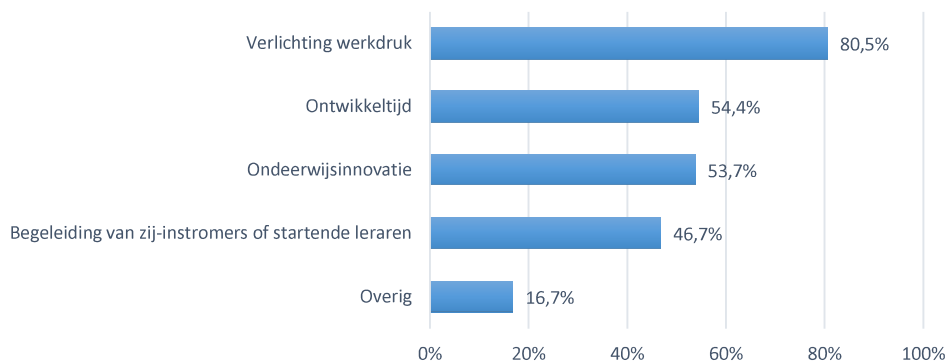


Genomen maatregelen en effecten

Vooraf maatregelen werkdrukverlichting, innovatie en ontwikkeltijd

Waar hebben de scholen de middelen uit het convenant feitelijk aan besteed? Gebaseerd op de OCW-/DUO-data over 2020 was dat volgens besturen vooral aan maatregelen voor werkdrukverlichting (81%), ontwikkeltijd (54%), onderwijsinnovatie (54%) en begeleiding van zijinstromers of startende leraren (47%) (figuur 1). Deze bevindingen sluiten nauw aan op de resultaten uit onze enquête in de eerste meting. Hieruit bleek dat volgens schoolleiders en bestuurders maatregelen vooral beoogden de werkdruk te verlagen. Ook noemden schoolleiders ontwikkeltijd en innovatie het vaakst als maatregelen waaraan de middelen gekoppeld zijn.

Figuur 1 Waaraan heeft u de extra middelen convenant 'aanpak lerarentekort' besteed in 2020? (besturen vo, n=287).



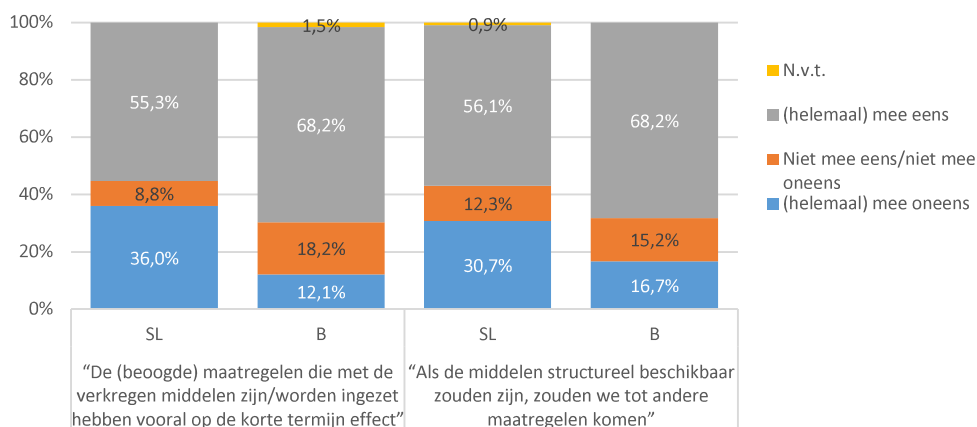
Bron: OCW/DUO, verantwoordingsrapportages besturen vo, 2020 (bewerking CAOP, Van Hassel & Scheeren, 2022).

Via interviews en analyse van jaarverslagen in de twee metingen is meer zicht verkregen op de specifieke maatregelen die onder de hierboven genoemde werkdrukverlichting en innovatie vallen. Het gaat dan onder meer om tijdelijk kleinere klassen, de inzet van extra onderwijsondersteuning en investeringen in ICT-hulpmiddelen en digitalisering om het werk efficiënter uit te voeren. Een ander inspirerend voorbeeld is een school waar onder andere de inzet van een personal trainer om sporten op het werk te bevorderen, een positief effect op de ervaren werkdruk lijkt te hebben. Het voorbeeld laat tevens zien dat, als dit in de organisatie gedragen wordt, er ook mogelijkheden blijken te zijn om de maatregelen via andere middelen te continueren.

Incidentele middelen, structurele maatregelen?

Het gegeven dat de financiële middelen incidenteel zijn, bemoeilijkt volgens de schoolleiders en bestuurders maatregelen met structurele effecten. Dit kwam naar voren uit de gesprekken, maar ook uit de enquête bij de eerste meting. Zo gaf ruim de helft van de schoolleiders (56%) en twee derde van de bestuurders (68%) aan dat de maatregelen anders zouden zijn als de middelen structureel beschikbaar waren (figuur 2). De middelen hebben volgens een meerderheid van beide groepen ook vooral op de korte termijn effect.

Figuur 2 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (bestuurders, B: n=66; schoolleiders SL: n=114).



Bron: Enquête schoolleiders en bestuurders vo (Van Hassel & Scheeren, 2021).

Het incidentele karakter en de hoogte van het bedrag leiden er bijvoorbeeld toe dat scholen hun maatregelen (tijdelijk) hebben ingezet op specifieke doelgroepen, zoals startende leraren of oudere collega's. Toch leiden de middelen tot zowel tijdelijke als structurele maatregelen. Concreet kwamen drie varianten naar voren uit de interviews in de tweede meting:

1. Maatregelen die voor de duur van de gelden worden ingezet en daarna acuut stoppen (bijvoorbeeld extra onderwijsondersteuning).
2. Maatregelen die ook na het stoppen van de gelden in meer of mindere mate hun effect blijven hebben (bijvoorbeeld ontwikkeltijd).
3. Maatregelen die zo positief worden ontvangen in de organisatie dat ze via andere gelden blijven bestaan.

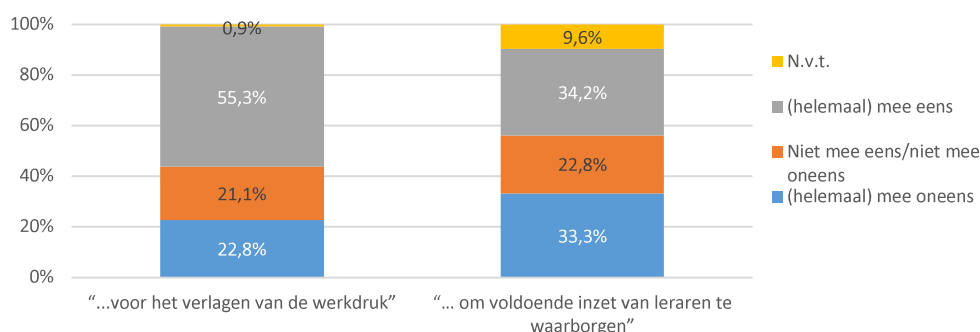
Op basis van het onderzoek is echter niet vast te stellen hoe vaak deze varianten in het voortgezet onderwijs zijn voorgekomen.

Nog beperkt zicht op effecten van de maatregelen

In de interviews uit de tweede meting verschilden de persoonlijke ervaringen en verwachtingen tussen de respondenten sterk, van 'men merkt er waarschijnlijk niet of nauwelijks wat van' tot 'ik verwacht een zeer positief effect'. Op de scholen van de geïnterviewden waren de genomen maatregelen ten tijde van de tweede meting nog niet of nauwelijks geëvalueerd. Genoemde redenen voor het nog niet uitvoeren van een evaluatie waren dat de maatregelen recent waren opgestart ofwel dat nog niet alle gelden besteed waren.

Hoewel er ten tijde van het onderzoek dus nog beperkt zicht was op de effecten, kwam wel uit de eerste meting naar voren dat volgens een meerderheid van de schoolleiders uit de enquête (55%) de maatregelen een wezenlijke bijdrage voor de werkdrukverlichting hebben, terwijl een kleiner deel (34%) dit aangeeft voor het tegengaan van personeelstekorten (figuur 3).

Figuur 3 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen: 'De verkregen middelen leveren een wezenlijke bijdrage aan maatregelen ...' (schoolleiders, n=114).



Bron: Enquête schoolleiders en bestuurders vo (Van Hassel & Scheeren, 2021).

Beide onderwerpen hangen echter met elkaar samen. Door het lerarentekort wordt de werkdruk van leraren verhoogd, maar andersom is werkdrukverlichting gunstig voor het terugdringen van het lerarentekort op de individuele scholen. Maatregelen kunnen tevens zowel de werkdruk van bestaande leraren verlichten als het tekort aan leraren ondervangen. Bijvoorbeeld door de inzet van extra ondersteunend personeel en begeleiding van starters en zijinstromers.

Ook kunnen zowel werkdruk als tekorten gerelateerd worden aan ontwikkeltijd, waar verschillende scholen de middelen uit het convenant voor hebben ingezet. Het faciliteren van voldoende ontwikkeltijd levert minder werkstress en meer werkplezier op en komt zowel de onderwijsinnovatie als onderwijskwaliteit ten goede. Dit maakt het beroep aantrekkelijker en kan zo bijdragen aan het behoud van leraren (Van der Aa & Harsma, 2019; VO-raad, 2018).

Geïnterviewden zien kennis over maatregelen uitwisselen als toegevoegde waarde om zo van elkaar te leren. Daarbij is dus ook evaluatie belangrijk, zo erkenden zij. In de eerste meting sprak het merendeel van de besturen en schoolleiders de intentie uit om maatregelen op scholen te evalueren. Of dit ook daadwerkelijk gaat gebeuren, blijft nog de vraag. Uit de interviews in de tweede meting kwam naar voren dat het binnen de betreffende scholen niet duidelijk is op welke wijze en wanneer dit gaat gebeuren.

Ervaringen met het convenant en benodigde structurele werkdrukmaatregelen

Incidentele middelen maken geen structurele oplossingen mogelijk. De geïnterviewden zagen over het algemeen de goede bedoeling van het convenant, maar waren kritisch op de uitvoering. Men had met name moeite met de hoogte van het bedrag, waardoor structurele en brede oplossingen voor werkdruk en tekorten binnen de school moeilijk zijn. Maar deze structurele oplossingen worden vooral bemoeilijkt doordat het om incidenteel geld gaat. Ook laat de transparantie over hoe en waar gelden aan besteed worden te wensen over. Zo kwam in de interviews naar voren dat besturen en scholen de gelden in bepaalde gevallen gebruikten om collega's te behouden die anders hadden moeten vertrekken vanwege begrotingsproblemen. Ten slotte werden de relatief korte bestedingstermijn en het moment waarop het geld beschikbaar kwam (eind 2019, toen de jaarplannen al bekend waren) als knelpunt ervaren.



Andere structurele oplossingen nodig

Uit de twee metingen kwam via de gesprekken met de verschillende doelgroepen (bestuurders, schoolleiders en leraren) het beeld dat andere maatregelen nodig zijn om werkdruk en tekorten in het voortgezet onderwijs structureel aan te pakken. Ongeacht de gelden uit het convenant noemden de respondenten vooral structureel kleinere klassen en veranderingen in het taakbeleid. Maar ook zagen zij oplossingen in structurele investeringen in arbeidsvoorwaarden, imago en opleidingstrajecten om het aantrekkelijker te maken om in het onderwijs te gaan werken.

Conclusies

Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in de methoden en aanpakken van besturen en scholen om maatregelen samen met het personeel te organiseren. De aanpakken hebben geleid tot diverse creatieve, op maat ontwikkelde maatregelen, waarvan de effectiviteit echter vaak nog moet blijken. Wel is een concrete opbrengst dat zowel bestuurders, schoolleiders als leraren het idee 'van onderaf organiseren' omarmen. Evaluatie en monitoring van de effecten van maatregelen is echter belangrijk om vast te stellen of de beoogde doelen, die vooral vaak te maken hebben met verlaging van de werkdruk, ook behaald worden. De intentie en meerwaarde van evalueren wordt in de praktijk gezien, maar dit lijkt over het algemeen vrijblijvend en over de uitvoering bestond bij veel geïnterviewden onduidelijkheid. Uit de gesprekken in beide metingen kwam tevens naar voren dat het niet altijd duidelijk is hoe besturen en scholen de middelen hebben besteed en of dit voor de beoogde doelen is gebeurd. Dit maakt het extra van belang om voorafgaand aan de uitvoering van een convenant kennis te delen over effectieve maatregelen, maar ook te waarborgen dat het geld herkenbaar en aan relevante activiteiten geoormerkt wordt. Voor de ontwikkeling van plannen en uitvoering van maatregelen moet vervolgens voldoende ruimte en tijd zijn.

Echter, een essentieel aandachtspunt ligt bij het gegeven dat de middelen op incidentele basis zijn verstrekt. Het onderzoek heeft wel laten zien dat er scholen zijn die met de incidentele middelen tot waardevolle structurele maatregelen zijn gekomen door deze uit andere gelden te bekostigen. En de incidentele middelen uit het convenant hebben zo vruchtbare experimenten mogelijk gemaakt. Maar bovenal is er behoefte aan meer ruimte om voldoende structurele gelden over een langere termijn in te zetten. Dat moet leiden tot doordachte, effectieve en structurele maatregelen tegen werkdruk en personeelstekorten in het voortgezet onderwijs, waarvoor in dit onderzoek ideeën uit de praktijk zijn aangedragen (zie paragraaf 4 in dit hoofdstuk en Van Hassel & Scheeren 2022). In aansluiting op deze inzichten is vanuit het onderwijsakkoord in 2022 voor een andere aanpak gekozen, die is opgenomen in de cao voortgezet onderwijs. Daarbij worden structureel vanaf het schooljaar 2022-2023 middelen beschikbaar gesteld om werkdruk in het vo te verlichten (VO-raad 2022a, 2022b).

Vervolgonderzoek

Beide metingen hebben via verschillende methoden diverse inzichten opgeleverd in het proces en de feitelijke besteding van middelen. Er is echter minder bekend over de effecten van de maatregelen en dat leidt tot verschillende relevante vervolgvragen. In hoeverre komen de middelen daadwekelijk in de klas terecht? Wat veranderen de middelen concreet binnen een klas? In welke mate leiden ze tot minder werkdruk bij en volgens leraren? En is er wat dat betreft verschil tussen primair en voortgezet onderwijs? Om op dit soort punten zicht te krijgen, is nader onderzoek nodig naar dit convenant, waarvan de bestedingstermijn is verlopen en de kans steeds groter wordt dat de effecten van de maatregelen binnen de scholen bekend zijn en zijn op te halen. Maar ook kunnen deze vragen onderzocht worden bij nieuwe regelingen, zoals de middelen uit het onderwijsakkoord (VO-raad 2022a, 2022b), die op korte termijn beschikbaar komen. De uitdaging hierbij is te komen tot monitoring van de besteding van middelen, waarbij een systeem ontstaat waarin van elkaar geleerd wordt en goede werkwijzen worden gedeeld. Een element dat tevens om verdieping vraagt, is de wijze van besluitvorming, die met actieve betrokkenheid van leraren plaatsvindt. Ook in het onderwijsakkoord komt dit bij de nieuwe werkdrukmiddelen nadrukkelijk terug. Dit is een belangrijk gegeven, omdat het raakt aan sturingsvragen en de zeggenschap van leraren over hun beroep.



Literatuur

Hummel L., Hooftman W., & Schelvis R. (2019). *Werkdruk in het onderwijs*. Den Haag: TNO.

Tweede Kamer. (2008). Vergaderjaar 2008-2009, 27923 nr. 53. Geraadpleegd december 2022 op <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3ubf1gixzd>.

Tweede Kamer. (2019). Vergaderjaar 2019-2020, 31289-31293 nr. 488. Geraadpleegd december 2022 op https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2019Z21032&did=2019D43825.

Van der Aa, R., & Harsma, E. (2019). *Lestaakreductie en ontwikkeltijd in het vo. Stand van zaken op scholen voorjaar 2019*. Den Haag: Voion.

Van Hassel, D., & Scheeren J. (2021). *Tussenevaluatie convenant aanpak personeelstekorten en werkdruk: Hoe zijn de middelen in het voortgezet onderwijs tot nu toe besteed?* Den Haag: Voion.

Van Hassel, D., & Scheeren J. (2022). *Tweede meting convenant aanpak personeelstekorten en werkdruk vo: stand van zaken besteding van middelen eind 2021*. Den Haag: Voion.

VO-raad. (2018). *CAO voortgezet onderwijs: minder werkdruk, meer ontwikkeltijd*. Utrecht: VO-raad. Geraadpleegd december 2022 op <https://www.vo-raad.nl/nieuws/cao-voortgezet-onderwijs-minder-werkdruk-meer-ontwikkeltijd>.

VO-raad. (2022a). *Wat betekenen de cao-afspraken over werkdrukverlichting voor uw school?* Utrecht: VO-raad. Geraadpleegd december 2022 op <https://www.vo-raad.nl/nieuws/wat-betekenen-de-cao-afspraken-over-werkdrukverlichting-voor-uw-school>.

VO-raad. (2022b). *CAO VO 2022-2023*. Utrecht: VO-raad.

