



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



Evaluatie aanvullende bekostiging  
shrm, begeleiding en verzuim vo

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Bjørn Dekker  
Vera Haanstra  
Anca Vadanescu  
Marije Wagenaar  
Jacob van der Wel

Amsterdam, 10 oktober 2022

© 2022 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 veeelvoudigd, 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

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Achtergrond	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Werkwijze	2
1.4 Onderzoekperiode en corona	3
1.5 Leeswijzer	4
<b>2 Regeling, inzet, afstemming en knelpunten</b>	<b>6</b>
2.1 Inleiding	6
2.2 De regeling	6
2.3 Aandacht voor de thema's	8
2.4 Betrokkenheid bij de planvorming	11
2.5 Knelpunten planvorming en uitvoering	12
<b>3 Shrm, duurzame inzetbaarheid en begeleiding starters</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	15
3.2 Strategisch personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid	16
3.3 Begeleiding startende leraren	21
3.4 Begeleiding startende schoolleiders	23
<b>4 Schoolverzuim leerlingen</b>	<b>28</b>
4.1 Inleiding	28
4.2 Cijfermatige ontwikkeling	28
4.3 Verzuimbeleid op de scholen	29
4.4 Verzuimontwikkelingen breder perspectief	31
4.5 Landelijke beleidsontwikkelingen: uitwerking verzuimaanpak	32
<b>5 Slotbeschouwing</b>	<b>34</b>
5.1 Belangrijkste bevindingen	34
5.2 Conclusies regeling	38
<b>Bijlage 1 – Bronnen literatuuronderzoek</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewden</b>	<b>42</b>



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Samenvatting

# S

# Samenvatting

## Achtergrond regeling en opzet onderzoek

De regeling aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid (shrm), begeleiding en verzuim vo heeft tot doel om scholen te bewegen plannen te maken en uit te voeren die leiden tot verbeteringen op de genoemde terreinen. Het gaat hier om onderdelen uit het sectorakkoord vo waarop in 2020 nog onvoldoende voortgang was te zien. De regeling is met ingang van 2021 in werking getreden. In de zomer van 2022 is onderzoek uitgevoerd dat inzicht moest geven in:

- a) de activiteiten en inzet van middelen, de betrokkenheid en afstemming van de plannen met verschillende betrokken partijen binnen en rond de school, en de eventuele knelpunten bij planvorming en uitvoering.
- b) de ontwikkeling sinds eind 2020 op de thema's shrm, duurzame inzetbaarheid, begeleiding van startende leraren en schoolleiders en schoolverzuim.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek; analyse van jaarverslagen en verantwoordingsgegevens (XBRL-gegevens DUO); en telefonische interviews met vertegenwoordigers van scholen, schoolbesturen en betrokken organisaties.

## Activiteiten, inzet middelen, afstemming en knelpunten

### Activiteiten en inzet middelen

Scholen zetten de middelen in op een breed scala aan activiteiten. Op het gebied van personeelsbeleid gaat het onder meer om het versnellen van de professionele groei van docenten: het voorkomen van de uitval van startende docenten, het faciliteren van vitaliteit en gezondheid van het personeel, het verbeteren van de inzet en het terugdringen van het personeelsverzuim.

Schoolbesturen geven in de verantwoordingsvragen op grote schaal aan dat ze in 2021 hebben gewerkt aan shrm in het algemeen (verplicht onderdeel) en meer specifiek aan (de keuzeonderdelen) duurzame inzetbaarheid en loopbaanbeleid (93%), de begeleiding van startende leraren (93%) en de begeleiding van startende schoolleiders (63%). Vrijwel alle schoolbesturen (96%) zetten de middelen ook in voor de preventie van schoolverzuim. Circa negen op de tien (89%) schoolbesturen zetten middelen in bij relatief verzuim (curatief). Bij het 'absoluut verzuim en het beperken van vrijstellingen' (curatief) geldt dat voor acht op de tien (80%) besturen. Steeds meer scholen richten zich naast hun formele verantwoordelijkheid ook breder op verzuim(redenen) en maken een minder strikt onderscheid in geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Dit zien we ook terug in de aanwezigheidsaanpak van verzuim die door steeds meer scholen wordt toegepast.

Op basis van de beschikbare gegevens is het niet mogelijk om een helder financieel beeld te geven van welke middelen uit de regeling precies aan welke activiteiten worden uitgegeven. Veel schoolbesturen zetten de middelen niet op die manier in en rapporteren er ook niet op dat niveau over.

### Afstemming

Waar het afstemming betreft gaan de beschikbare gegevens vooral over de vraag of de verschillende gremia betrokken zijn bij de plan- en besluitvorming. Schoolbesturen geven aan dat bij de planvorming over de inzet van de aanvullende middelen shrm-schoolleiders in 99 procent van de gevallen betrokken zijn, de medezeggenschapsraad in 95 procent en het personeel in 80 procent. Bij de plannen voor het bestrijden van schooluitval vindt er ook vaak afstemming met de zorg-coördinatie (87%) en het samenwerkingsverband (73%) plaats. Uit jaarverslagen en interviews komt een beeld naar voren dat de betrokkenheid verschillende vormen kan aannemen, van een relatief passieve rol (instemming geven) tot een meer actieve rol zoals zitting hebben in een voorbereidende werkgroep.

### Knelpunten algemeen

De nieuwe regeling loopt sinds begin 2021 en de periode waarover gekeken kan worden is relatief kort. In deze periode is sprake van twee knelpunten met grote impact op de scholen: Corona(maatregelen) en het lerarentekort. Vooral in 2021 was de druk op scholen groot en had het (afstands)onderwijs grote prioriteit. Daardoor zijn zeker zaken blijven liggen. De effecten van corona zijn echter nog steeds niet volledig in beeld, zijn niet altijd eenduidig en ook niet alleen maar negatief. Uit de stukken en gesprekken komt naar voren dat naast alle inspanningen om het onderwijs draaiende te houden ook ruimte was ontwikkelingen en aandacht voor het personeelsbeleid en leerlingverzuim. Corona heeft bij een deel van de besturen bijvoorbeeld gezorgd voor extra aandacht voor contact met de leerlingen.



Een ander knelpunt, genoemd door de schoolbesturen, vormen de subsidieregelingen zelf. Het grote aantal regelingen, de onderlinge overlap, het tijdelijke karakter en de gevraagde verantwoording maken dat besturen de regelingen ook als last ervaren. Dit leidt bij sommige schoolbesturen tot pragmatische keuzes bij de inzet van de middelen en de verantwoording daarover.

### Ontwikkelingen sinds 2020

#### *Shrm*

Op het gebied van shrm zijn verschillende (al langer) lopende ontwikkelingen. De afstemming van shrm op externe ontwikkelingen behoeft geen extra aandacht. De urgentie van externe ontwikkelingen (personeelstekort) is bij veel schoolleiders duidelijk. Personeelstekort blijkt de katalysator om werk te maken van strategisch personeelsbeleid voor wie dat niet al deed. Wat opvalt uit de interviews is dat scholen zich, vergeleken met 2020, minder gedragen als een eiland. Van afstemming van strategisch personeelsbeleid op externe ontwikkelingen is dus zeker meer sprake.

Andere aandachtspunten uit onderzoek naar shrm uit 2021 zijn het (onderwijskundig) leiderschap van schoolleiders; het versterken van de ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid op het gebied van duurzame inzetbaarheid en het ontwikkelperspectief voor leraren en schoolleiders; en de implementatie van personeelsbeleid. Hoewel er wel diverse initiatieven tot stand gekomen zijn sinds 2020, denk aan een stappenplan en nieuwe brochure van de VO-raad en de continuering van het programma Voortgezet leren is er op de genoemde aandachtspunten verbetering mogelijk. Deze onderdelen hebben duidelijk tijd nodig om te landen: het zijn geen zaken die je van vandaag op morgen regelt. De Inspectie constateert in *De Staat van het Onderwijs, 2022* dat er bij veel besturen nog onvoldoende sprake is van shrm waarin visie en doelen van de organisatie worden vertaald naar de inzet en professionalisering van alle medewerkers.

#### *Duurzame inzetbaarheid*

Duurzame inzetbaarheid is een integraal thema dat nauw samenhangt en overlapt met strategisch personeelsbeleid. Het kent vier pijlers: organisatiecultuur, werksituatie, loopbaan en vitaliteit en was in 2019 als enige van de vijf indicatoren van shrm een aandachtspunt. Wat we zien is dat het sindsdien een punt van zorg is gebleven, met name op de pijler werksituatie en loopbaan. Zo blijkt uit de sectoranalyse duurzame inzetbaarheid vo (2021). Medewerkers ervaren de werkdruk als hoog en de autonomie als laag [werksituatie]. Verder vinden ze de doorgroeimogelijkheden beperkt; benutten ze ruimte voor scholing niet maximaal en is het aandeel zestigplussers dat jaarlijks minstens een functioneringsgesprek heeft relatief laag [loopbaan]. Interviews met schoolleiders laten zien dat scholen heel wisselend invulling geven aan duurzame inzetbaarheid. Sommige scholen zijn actief bezig op het terrein van loopbaan. Maatwerk is leidend en dat kweekt goodwill en rust. Andere schoolleiders lopen echter tegen knelpunten aan. Bij scholing is dat bijvoorbeeld moeilijk vindbaar aanbod en/of de aansluiting van het aanbod op het werk in de school. Wat betreft drempels bij taak- en functiedifferentiatie worden onder meer genoemd: personeelstekorten, geen mogelijkheden zien, weerstand in de organisatie.

#### *Begeleiding starters*

Startende leraren. Het percentage startende leraren in het vo dat begeleid wordt is in 2021 (90%) gestegen ten opzichte van 2019 (86%) en weer bijna terug op het niveau van 2015 (92%). Aan de aard en inhoud van de begeleiding lijkt de afgelopen paar jaar niets veranderd (De Loopbaanmonitor, december 2021). Gesprekken met schoolleiders laten zien dat op schoolniveau wel degelijk stappen gezet worden. De begeleiding is, mede door de inzet van de middelen vanuit de regeling, op een aantal scholen waar wij contact mee hadden de afgelopen anderhalf jaar professioneler geworden. In het onderzoek worden hier verschillende voorbeelden van gegeven.

Startende directeuren. Uit de monitor professionalisering schoolleiders (2020) bleek dat 20 procent een gedegen inwerkprogramma heeft gehad (27% in 2018) en dat 35 procent in beperkte mate een inwerkprogramma had (29% in 2018). De monitor uit 2022 laat zien dat meer dan de helft van de schoolleiders (met minder dan 5 jaar ervaring) geen inwerk- en begeleidingsprogramma heeft gehad. Dat percentage is relatief laag. De monitor laat echter ook zien dat het overgrote deel van de schoolleiders tevreden is over de ruimte voor professionele ontwikkeling en aangeeft dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. De begeleiding wordt alleen anders vormgegeven dan met een heel programma: deze

bestaat vooral uit maatwerk. Uit de gesprekken komt naar voren dat ook schoolbesturen vaak tevreden zijn over wat ze bieden. Kwetsbaar punt is dat de begeleiding van schoolleiders in deze maatwerkconstructies heel erg op de individuele kwaliteiten leunt. Dit maakt dat een bestuurder van matige kwaliteit of frequente wisseling van bestuurders direct impact heeft op de begeleiding van startende schoolleiders.

In de monitor uit 2022 worden tijdgebrek en werkdruk als belemmering voor het ondernemen van professionele ontwikkelingsactiviteiten genoemd. Tijdens corona ging veel tijd naar crisismanagement van de scholen.

### *Schoolverzuim*

Er is sprake van een stevige daling (500) in het aantal gemelde thuiszitters over schooljaar 2020/2021, maar het absolute aantal is met ruim 1.400 nog steeds aanzienlijk. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat er waarschijnlijk sprake is van onderrapportage als gevolg van corona en dat er voor vo specifiek geen zicht is op het aantal vrijstellingen (dat over onderwijssectoren heen is toegenomen). Uit gesprekken met schoolleiders bleek dat de coronaperiode niet alleen door stagnatie gekenmerkt wordt. Binnen sommige scholen/besturen zijn, juist op het gebied van verzuim, stappen gezet. Aanwezigheidsbeleid, een aanpak die als pilot in Twente in ingezet, vindt bijvoorbeeld breder navolging. De centrale vraag bij een dergelijk aanpak is "Wat doe je om de leerlingen binnen boord te houden?". Het idee bij deze aanpak is dat er wordt gewerkt met een meer doordachte visie op verzuim en dat er minder alleen op individuele casuïstiek wordt gereageerd. Ook afstandsonderwijs wordt gezien als praktische (deel)oplossing om jongeren onder bepaalde omstandigheden toch les te kunnen geven en verzuim te verminderen. Recent onderzoek laat zien dat er in de praktijk weinig problemen zijn, en dat er onder druk van de coronacrisis veel tot stand gekomen is op dat gebied. In hetzelfde onderzoek zijn wel aantal juridische knelpunten benoemd met daarbij ook mogelijke oplossingsrichting. Een belangrijk aandachtspunt bij schoolverzuim is dat de aard en omvang van de problemen bij jongeren lijkt te groeien. Uit de interviews komt een groeiende zorg naar voren over een toename van complexe (psychische) problemen bij jongeren. Zeker in combinatie met een gebrekkig werkende jeugdhulpverlening (o.a. wachtlijsten) kan dat ook van invloed zijn op het schoolverzuim. In het landelijk beleid zijn er ook ontwikkelingen wat betreft schoolverzuim. In juli 2022 is een nieuwe verzuimaanpak gepresenteerd waarin ook de aanwezigheidsaanpak en het afstandsonderwijs zijn verwerkt. Specifiek voor verzuim is verder een wetsvoorstel terugdringen verzuim opgesteld dat op dit moment ter consultatie voorligt.

### **Conclusies regeling**

De regeling aanvullende bekostiging shrm, begeleiding en verzuim vo is in het leven geroepen om een aantal achterblijvende onderdelen uit het voormalige sectorakkoord vo onder de aandacht te houden. Beleid en activiteiten op de thema's zijn in de praktijk echter niet uniek te herleiden of verbonden met deze regeling. De verantwoording vindt over het algemeen niet plaats op specifieke activiteiten en er is ook sprake van andere regelingen die dezelfde of overlappende doelen beogen. Dat maakt verantwoording lastig en tijdrovend en is voor sommige besturen een reden om planvorming en verantwoording niet of op een hoger niveau te doen. De effectiviteit van de regeling is, als geïsoleerd instrument, niet goed vast te stellen. We zien echter ook dat besturen werken aan strategisch personeelsbeleid en het terugdringen van verzuim en hierin hun eigen keuzes maken. De middelen vanuit de regeling hebben hierbij ook een agenderende functie. Ondanks de praktische beperkingen van het onderzoek, waaronder de korte onderzoeksperiode en de impact van corona, zien we dat er bij besturen (afhankelijk van hun startpositie op de thema's verschillende) ontwikkelingen plaatsvinden. Veel schoolbesturen werken aan strategische personeelsbeleid en het beperken van schoolverzuim. Corona was daarbij zowel knelpunt als stimulans. De thema's personeelsbeleid en schoolverzuim raken zo sterk aan de kern van schoolorganisaties dat ze breder zijn dan de regeling alleen en dat ontwikkelingen op die terrein ook een langere tijdsperiode beslaan en nodig hebben. Veel constatering uit 2020, zoals over de uitwerking in de praktijk en het evalueren van effectiviteit van shrm-activiteiten gelden nog steeds, net als de benodigde aandacht voor verzuim(redenen) van leerlingen. Hoewel er bij een deel van de besturen discussie bestaat over de vorm van en verantwoording over de regeling, helpen de middelen uit de regeling de scholen wel om stappen te zetten.



# Inleiding

# 1



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Het sectorakkoord vo is in 2020 beëindigd. Met het behalen van voldoende voortgang op een groot aantal doelstellingen is een deel van de middelen uit het sectorakkoord vo, ook wel prestatiebox genoemd, structureel toegevoegd aan de lumpsum. Voor een ander deel van de middelen is dat niet gebeurd, omdat de doelstellingen nog onvoldoende gehaald waren in 2020. De toenmalige minister voor basis en voortgezet onderwijs en media, Slob, schreef daar in oktober 2020 het volgende over:

*“Op bepaalde thema’s is meer voortgang nodig. De komende twee jaar is het van belang dat besturen blijvend aandacht besteden aan het terugdringen van het aandeel zittenblijvers, strategische personeelsbeleid, de begeleiding van startende leraren en schoolleiders en het terugdringen van het aantal thuiszitters. De prestatieboxmiddelen die gekoppeld zijn aan deze doelstellingen zullen voor de kalenderjaren 2021 en 2022 op alternatieve wijze worden ingezet.”*

Bron: brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 31 289 nr. 549) d.d. 12 oktober 2020

Via twee regelingen zijn de middelen nog wel beschikbaar gebleven voor de sector. Een daarvan is de regeling ‘aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim vo’, waar dit onderzoek betrekking op heeft. Het betreft hier een regeling waarvoor jaarlijks ongeveer €88 miljoen voor strategisch personeelsbeleid en begeleiding beschikbaar is en €20 miljoen voor het terugdringen van verzuim in 2021 en in 2022.

Bij de beschikbaarstelling van de middelen is een aantal verwachtingen naar de schoolbesturen gecommuniceerd. Deze verwachtingen hebben onder meer betrekking op de planvorming, inhoud en interne afstemming met de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((g)mr). Het gaat daarbij om het versterken en evalueren van het strategisch personeelsbeleid, het werken aan de begeleiding van startende leraren en schoolleiders of de duurzame inzetbaarheid van het onderwijspersoneel en het terugdringen van het aantal thuiszitters (preventief en curatief). De inzet en de uitvoering konden uiteraard per school verschillen.

Schoolbesturen moeten zich verantwoorden over de uitvoering van de plannen, de besteding van de ontvangen middelen en de wijze waarop de medezeggenschap is betrokken in het jaarverslag én in de digitale aanlevering van de jaarcijfers bij DUO. In de regeling is vastgelegd dat er een evaluatie plaatsvindt van de voortgang op de doelen van de regeling op landelijk niveau. In dit rapport presenteren we de uitkomsten van het onderzoek dat in de periode juli tot en met september 2022 is uitgevoerd.

## 1.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek bestaat uit twee hoofdvragen. De eerste vraag gaat vooral over de planvorming en de inzet van de middelen, de tweede vraag gaat vooral over de huidige stand van zaken en ontwikkeling ten opzichte van 2020.

**Hoofdvraag 1: hoe en waaraan hebben schoolbesturen in het voortgezet onderwijs de middelen van de regeling ‘aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim vo’ uitgegeven of zijn zij van plan het nog uit te geven in 2022?**

- a. Voor welke doelstellingen, plannen en activiteiten worden de middelen uit de regeling door de scholen ingezet?
- b. Op welke wijze zijn schoolleiders, personeel en de medezeggenschapraden betrokken bij de plannen voor:
  - het verbeteren van strategisch personeelsbeleid, de begeleiding van startende leraren en schoolleiders en de duurzame inzetbaarheid van het onderwijspersoneel?
  - het aanpakken van verzuim van leerlingen?
- c. Welke knelpunten zijn er ervaren bij planvorming en uitvoering van de plannen met de middelen uit de regeling?

## Hoofdvraag 2: wat is de stand van zaken van de doelen van de regeling in het voortgezet onderwijs en hoe verschilt deze ten opzichte van de stand van zaken weergegeven in het dashboard sectorakkoord vo 2020?

### a. *Strategisch personeelsbeleid*

- Wat is de stand van zaken van strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs en hoe verschilt deze van de stand van zaken weergegeven in het dashboard sectorakkoord vo 2020?
- Welke knelpunten worden er ervaren bij het ontwikkelen, implementeren en evalueren van strategisch personeelsbeleid?

### b. *Stimuleren duurzame inzetbaarheid van onderwijspersoneel*

- Wat is de stand van zaken van het stimuleren van de duurzame inzetbaarheid van onderwijspersoneel in het voortgezet onderwijs en hoe verschilt deze van de stand van zaken weergegeven in het dashboard sectorakkoord vo 2020?
- Welke knelpunten worden ervaren bij het stimuleren van de duurzame inzetbaarheid van onderwijspersoneel?

### c. *Begeleiding startende leraren en startende schoolleiders*

- Wat is de stand van zaken, kwantitatief en kwalitatief, van de begeleiding van startende leraren en startende schoolleiders in het voortgezet onderwijs en hoe verschilt deze van de stand van zaken weergegeven in het dashboard sectorakkoord vo 2020?
- Welke knelpunten worden ervaren bij de begeleiding van startende leraren en startende schoolleiders?

### d. *Leerlingverzuim*

- Wat is de stand van zaken van het aanpakken van verzuim van leerlingen, zowel aan de preventieve kant (het voorkomen van uitval van leerlingen) als aan de curatieve kant (het bijdragen aan het creëren van oplossingen bij het terug naar school begeleiden van reeds uitgevallen leerlingen) in het voortgezet onderwijs en hoe verschilt deze van de stand van zaken weergegeven in het dashboard sectorakkoord vo 2020?
- Welke knelpunten worden ervaren bij het aanpakken van verzuim van leerlingen?

## 1.3 Werkwijze

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- deskresearch;
- interviews met betrokkenen;
- analyse van relevante passages uit de jaarverslagen over 2021<sup>1</sup>;
- analyse van specifieke verantwoordingsgegevens (DUO-XBRL-gegevens).

De deskresearch bestond uit het verzamelen, bestuderen en analyseren van documenten die betrekking hebben op de relevante thema's. Het gaat hierbij om recente beleidsstukken en onderzoeksrapporten als ook om dashboards, websites en cijferoverzichten. Omdat de regeling is ingegaan in 2021 lag de nadruk op publicaties uit de afgelopen twee jaar. In bijlage 1 is een overzicht van de belangrijkste geraadpleegde stukken opgenomen.

Naast de literatuurstudie zijn er semigestructureerde, telefonische interviews gehouden met veertien vertegenwoordigers van scholen, besturen en andere betrokken organisaties (zie bijlage 2). De betrokkenen vanuit de schoolbesturen zijn geworven via een oproep vanuit de VO-raad en het eigen netwerk.

<sup>1</sup> Schoolbesturen leveren het jaarverslag en jaarcijfers aan DUO. De procedure is te vinden via <https://duo.nl/zakelijk/voortgezet-onderwijs/verantwoording/jaarverslaggeving-indienen/>

In de regeling zijn ook bepalingen opgenomen over de manier waarop de bevoegde gezagen verantwoording moeten afleggen over hun activiteiten in het kader van de regeling. Het gaat dan om vermelding in de jaarverslagen en het invullen van vragen via de XBRL-gegevensuitvraag van DUO. Beide bronnen zijn in dit onderzoek gebruikt. Bij de jaarverslagen, waarbij sprake was van een groot aantal tekstfragmenten, is een combinatie toegepast van tekstmining en steekproefonderzoek. Met de eerste techniek zijn de belangrijkste thema's in beeld gebracht vanuit alle fragmenten. Met de tweede is een meer verdiepende, inhoudelijk analyse van een steekproef van meer dan 50 willekeurig gekozen jaarverslagen gedaan. De XBRL-levering bestond uit de antwoorden van besturen op een serie vragen over shrm en schoolverzuim. Deze gegevens zijn verzameld door DUO en door ons bewerkt en in tabellen gezet. Meer informatie over de bestanden, werkwijze en analyses is beschreven in hoofdstuk 2.

## 1.4 Onderzoeksperiode en corona

Dit onderzoek is uitgevoerd in de zomer van 2022 en heeft betrekking op het volledige kalenderjaar 2021, het jaar waarin de specifieke regeling is gestart, en het deel van 2022 dat nog in het onderzoek meegenomen kon worden. Het gaat dus om een evaluatie over een recente, relatief korte periode. Een periode bovendien die voor een groot deel samenviel met ingrijpende coronamaatregelen. De ontwikkeling van corona(maatregelen) is weergegeven in tabel 1.1. Voor het overzicht is ook 2020 in de tabel opgenomen. Zowel de start als het eind van het kalenderjaar 2021 werden gekenmerkt door harde lockdowns, waarbij sprake was van schoolsluitingen en afstandsonderwijs in het vo. Dat is uiteraard ook van invloed geweest op de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de scholen en besturen. We komen daar in de volgende hoofdstukken op terug.

**Tabel 1.1 Corona tijdslijn<sup>2</sup>**

Jaar	Algemeen
<b>2020</b>	
januari	Eerste signalen corona
februari	Eerste coronabesmetting in Nederland
maart	Maatregelen tegen verspreiding coronavirus, intelligente lockdown
april	Verlenging maatregelen aankondiging en uitbreiding testbeleid
mei	Economische gevolgen, financiële steun en versoepeling maatregelen
juni	Versoepeling coronamaatregelen en testen voor iedereen
juli	Een 'anderhalvemeterzomer' en langzaam oplopende besmettingen
augustus	'Wij zijn klaar met het virus, maar het virus is nog niet klaar met ons'
september	Toch aangescherpte maatregelen nodig
oktober	Tweede golf en gedeeltelijke lockdown
november	Verzwaring en verlenging van de gedeeltelijke lockdown
december	Lockdown tijdens feestdagen en mutatie van virus duikt op in Verenigd Koninkrijk
<b>2021</b>	
januari	Invoering avondklok en start vaccinatie
februari	Verlenging lockdown en meer aandacht voor de sociaaleconomische gevolgen
maart	Oplopende besmettingen, derde golf
april	De maand van het volhouden en eerste stap openingsplan
mei	De besmettingen lopen terug, einde lockdown in zicht
juni	De samenleving gaat weer open
juli	Stap 4 Openingsplan en snel stijgende besmettingen
augustus	Geen aanvullende maatregelen, hoger onderwijs weer open
september	Aantal besmettingen blijft dalen, loslaten verplichte anderhalvemetermaatregel
oktober	Coronabesmettingen lopen op
november	Meer coronamaatregelen en avondlockdown
december	Harde lockdown vanwege zorgen omikronvariant
<b>2022</b>	
januari	De eerste versoepelingen na de harde lockdown
februari	Het coronatoegangsbewijs en de openstelling van de samenleving
maart	Laatste maatregelen vervallen

<sup>2</sup> De basisinformatie voor deze tijdslijn is te vinden via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-tijdslijn/2022>

## 1.5 Leeswijzer

Voor de opbouw van dit rapport zijn de onderzoeksvragen als leidraad gebruikt. In hoofdstuk 2 komt de regeling zelf aan de orde en de vragen die horen bij de eerste hoofdvraag over planvorming, activiteiten en de inzet van de middelen. Vervolgens gaan we per thema in op de stand van zaken en eventuele ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 gaat het over strategisch personeelsbeleid en de daaraan gerelateerde duurzame inzetbaarheid en de begeleiding van starters. We maken daarbij een duidelijk onderscheid naar startende leraren en startende directeuren. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het schoolverzuim. Hoofdstuk 5 is de slotbeschouwing met daarin de kernbevindingen en conclusie. In de bijlagen presenteren we de geraadpleegde literatuur en een overzicht van de geïnterviewden. Verwijzingen naar openbare tekstuele bronnen (zoals de jaarverslagen) zijn opgenomen in de tekst of in de noot. Citaten uit de interviews zijn bewust niet aan personen gekoppeld.



# Regeling, inzet, afstemming en knelpunten

# 2

## 2 Regeling, inzet, afstemming en knelpunten

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we onder meer in op de plannen en activiteiten waarvoor de middelen uit de regeling worden ingezet; hoe schoolleiding, personeel en mr betrokken zijn bij de ontwikkeling van de plannen; en knelpunten bij de planvorming en uitvoering. We starten met de regeling zelf en de context waarbinnen die op de scholen wordt toegepast.

### 2.2 De regeling

#### Regeling aanvullende bekostiging shrm, begeleiding en verzuim vo

Dit onderzoek heeft specifiek betrekking op de Regeling aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim vo die met terugwerkende kracht is ingegaan op 1 januari 2021. De regeling is in de wet als volgt omschreven:

*“Regeling van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 30 maart 2021, nr. VO/27288781, houdende regels voor de verstrekking van aanvullende bekostiging voor strategisch personeelsbeleid, de begeleiding van startende leraren en schoolleiders en het aanpakken van verzuim (Regeling aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim vo)”*

In deze regeling is beschreven dat bevoegd gezagen van scholen per kalenderjaar aanvullende bekostiging ontvangen met als doel:

- a. het verbeteren van strategisch personeelsbeleid, de begeleiding van startende leraren en schoolleiders; en
- b. het aanpakken van verzuim.

In 2022 ontvangt het bevoegd gezag van een school in het kader van deze regeling een bedrag per leerling van €96,28 voor doel a. en €21,67 voor doel b. Om een indruk te geven van de omvang op schoolniveau: voor een schoolvestiging van gemiddelde omvang (circa 647 leerlingen) gaat het dan om een totaalbedrag van ruim €76.300,- voor het kalenderjaar 2022.

Met de middelen voor doel a kunnen schoolbesturen hun strategisch personeelsbeleid versterken, aansluitend op hun onderwijskundige koers en passend bij de eigen context. Elk bestuur wordt geacht werk te maken van de versterking van strategisch personeelsbeleid en daarnaast een keuze te maken voor ofwel meer inzet op de begeleiding van startende leraren/schoolleiders ofwel meer inzet op duurzame inzetbaarheid en loopbaanbeleid.

#### Andere regelingen

Er zijn ook regelingen die overlappen of ‘concurreren’ met de uitvoering van de hier onderzochte regeling. Twee voorbeelden zijn het Nationaal Programma Onderwijs en de zogenoemde convenantsmiddelen.

#### Nationaal Programma Onderwijs

Besturen ontvangen ook middelen vanuit andere regelingen. Voor 2021 zijn bijvoorbeeld de middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), die ingezet worden om de negatieve effecten van corona op het onderwijs te beperken, relevant. De NPO-middelen zijn gewenst, maar de inzet is niet altijd makkelijk zo blijkt uit sommige jaarverslagen. Het volgende citaat uit een jaarverslag over 2021 is in dit verband illustratief:

*“Het investeren van de NPO-middelen verloopt moeizaam. Het onderwijs staat door corona nog steeds onder druk. Voor de uitvoering van onze doelen hebben wij mensen nodig en deze zijn er gewoonweg niet; externen worden overspoeld door aanvragen en de interne mensen lopen op hun tandvlees. Dit zorgt ervoor dat de directie van PrO Assen constant moet balanceren tussen wat moet en wat kan. Hierdoor kan het zijn dat de gestelde doelen niet uitvoerbaar zijn en dat het NPO-geld niet direct kan worden uitgegeven. Dit is geen onwil, maar onmacht”*

Bron: Jaarverslag 2021 PrO Assen



Corona heeft in de afgelopen jaren grote impact gehad op het onderwijs en is ook van invloed geweest op het beleid. Op 'corona als knelpunt' komen we later in dit hoofdstuk nog terug.

### Convenantsmiddelen

Er zijn ook regelingen die qua doel sterker overlappen met de Regeling aanvullende bekostiging shrm, begeleiding en verzuim vo. Het gaat dan bijvoorbeeld om de middelen die beschikbaar zijn vanuit het convenant Aanpak lerarentekort en werkdrukverlichting, ook wel kortweg de 'convenantsmiddelen' genoemd. De volgende tekst is afkomstig uit een van de jaarverslagen over 2021 en laat de inhoudelijke verwevenheid van thema's in de praktijk goed zien.

*"In 2019 is een bedrag van €344.000 ontvangen in het kader van het convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdrukverlichting' Deze gelden zijn in 2020 en 2021 ingezet voor ontwikkeltijd, werkdrukverlichting, begeleiding startende leerkrachten en zij-instromers, onderwijsinnovatie of maatregelen voor arbeidsmarktvaagstukken. Voor 2021 betrof dit een bedrag van €172.000. Het Almere College heeft zoals hierboven in het hoofdstuk Strategisch Personeelsbeleid deels al benoemd is deze gelden besteed aan ontwikkeltijd voor alle leraren, werkdrukverlichting door lesvermindering, tijdelijke inzet van onderwijsassistenten, een evenwichtiger verdeling tussen lessen en overige taken onder leraren. Deze vermindering van de werkdruk is vastgelegd in een nieuw taakbeleid. Het nieuwe taakbeleid en de overige inzet is afgestemd met de mr, het nieuwe taakbeleid is voorgelegd aan het voltallige onderwijzend personeel van de school."*

Bron: Jaarverslag 2021 Almere College

### Veelheid aan regelingen: pragmatische keuzes in aanpak en verantwoording

Naast de landelijke regelingen is er ook overlap met regionale (gerichte) subsidies, zo blijkt uit de interviews met schoolleiders en bestuurders. De veelheid aan verschillende regelingen maakt planvorming en verantwoording lastig.

*"Er zijn zo veel subsidieregelingen! Het is een brei: op een gegeven moment weet je niet meer wat je waar aan het boeken bent. (...) Vlak voor corona kwam hier in de regio subsidie. Daardoor heb ik nuttige dingen geleerd als het gaat om strategisch personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid, maar dat hoort niet bij de regeling die jij nu evalueert."*

*"We hebben de regeling welkom omarmd en er specifieke dingen mee gedaan. Maar het is lastig knippen want het aantal subsidies duikelt over elkaar heen de afgelopen twee jaar. We hebben hier bijvoorbeeld ook de "Regionale Aanpak Personeelstekort" waar we in participeren (strategisch personeelsbeleid). En op de menukaart van de NPO-middelen staat ook verzuim (van leerlingen). Hoe de verantwoording moet is ook vaag. Bij de NPO-middelen geldt hetzelfde."*

Geïnterviewde bestuurder en schoolleiders zeggen dat ze daardoor genoodzaakt zijn om pragmatische keuzes te maken:

*"Het zijn allemaal onderwerpen waar we zeer actief mee bezig zijn. Het beleid dat we op deze thema's hebben, hebben we doorgezet en dan helpt elk potje. We hebben het meer als toegevoegde middelen (aan de lumpsum) opgepakt. Reden? Er zijn zoveel potjes. Als ik die allemaal moet verantwoorden heb ik daar een dagtaak aan. Dus waar het niet noodzakelijk is in de regeling, kan ik het prima achteraf verantwoorden. Dus als je middelen aan scholen geeft, laat het ze verantwoorden met een visie. Daar wil ik de tijd goed aan besteden om goed op papier te zetten wat ik gedaan heb. Maar de dreigende taal (dit moet in dit kader en anders sturen we de inspectie erop af) zou ervan af moeten: geef ons als besturen vertrouwen, geef ons keuzemogelijkheden. Dan til je alles naar een hoger plan."*

*"We hadden voor deze regeling geen projectplan met een kop en een staart omdat deze thematiek dermate generiek en onderdeel van het normale doen en laten is. Dat geldt voor alle thema's: strategisch personeelsbeleid, duurzame inzetbaarheid, begeleiding starters en verzuim: je bent een oen als je daar geen actie op onderneemt."*

### Geen helder beeld van de relatie tussen middelen en uitvoering

Uiteraard heeft de wijze van verantwoording ook gevolgen voor het zicht op de inzet van de middelen. De inhoudelijke overlap tussen regelingen, de beleidsmatige invulling van schoolbesturen, en de wijze waarop dat beschreven is, maken het onmogelijk om een directe koppeling te leggen tussen de middelen vanuit de regeling en de uitvoering in de praktijk. Op basis van de beschikbare jaarverslagen is een financiële analyse waarbij middelen direct gekoppeld kunnen worden aan activiteiten dan ook niet mogelijk. Wel kunnen we kijken naar de aandacht voor de thema's, plannen en activiteiten. We hebben dat op verschillende manieren gedaan. In dit hoofdstuk gaan we vooral in op de uitkomsten vanuit de jaarverslagen en de XBRL-gegevens, in de volgende hoofdstukken vooral vanuit de literatuur en de interviews.

## 2.3 Aandacht voor de thema's

### Tekstanalyse: aantallen in de jaarverslagen

In samenspraak met een dataspecialist vanuit OCW is een tekstanalyse gemaakt van de in juli 2022 beschikbare jaarverslagen voor schoolbesturen vo 2021 (n = 221). In deze jaarverslagen is met een combinatie van verschillende termen gezocht op relevante inhoud voor de thema's. Zo is bijvoorbeeld bij 'schoolverzuim' ook gezocht op 'thuiszitter(s)' en is bij 'startende leraren' ook gezocht op 'beginnende docenten'. Naast de inhoudelijk thema's is gekeken in hoeveel jaarverslagen de regeling zelf expliciet genoemd is. Hierbij is zowel gezocht op elementen uit de huidige naam als verwijzingen naar de (voormalige) prestatiebox. De uitkomsten zijn weergegeven in tabel 2.1.

**Tabel 2.1 Tekstanalyse: thema's genoemd in aantal en percentage jaarverslagen besturen vo<sup>3</sup>**

Thema	Aantal jaarverslagen	Percentage
Strategisch personeelsbeleid	153	69%
Duurzame inzetbaarheid	104	47%
Begeleiding startende leraren	114	52%
Schoolverzuim (leerlingen)	106	48%
Verwijzing naar de regeling zelf	129	58%
Totaal	221	100%

Bij minimaal 58 procent van de jaarverslagen is er sprake van een verwijzing naar de regeling zelf. Van de thema's is shrm (in verschillende varianten) het meest genoemde thema: in meer dan twee derde van de jaarverslagen wordt strategisch personeelsbeleid/hr genoemd. De thema's duurzame inzetbaarheid, begeleiding van startende leraren en schoolverzuim komen in ongeveer de helft van de jaarverslagen aan de orde. Er is ook gezocht op de begeleiding van startende schoolleiders, maar de uitkomsten daarvan waren zo beperkt en onduidelijk dat die categorie hier buiten beschouwing is gelaten.

Bij tabel 2.1 merken we op dat thema's niet altijd onder dezelfde noemer te vangen zijn. Dat geldt zeker voor shrm. Een geïnterviewde deskundige zegt over shrm bijvoorbeeld dat scholen er niet altijd bewust onder die noemer aan werken, maar er in de vorm van leergemeenschappen, professionaliseren en/of de gesprekkencyclus wel (op onderdelen) aan werken. De aantallen in tabel 2.1 kunnen daarom, zeker voor een thema als shrm, als ondergrens beschouwd worden. De uitkomsten uit de verdiepende steekproef bevestigen dat.

### Verdieping: inhoudelijk analyse steekproef jaarverslagen

Bij een steekproef van vijftig jaarverslagen is door de onderzoekers een meer inhoudelijke analyse gedaan. Het algemene beeld dat hieruit naar voren komt, is dat de beschrijvingen sterk verschillen over besturen en over thema's en variëren van uiterst summier tot heel uitgebreid. Ook de mate waarin middelen en activiteiten gekoppeld worden aan de bekostiging, baten en lasten verschilt per jaarverslag. De financiële aspecten van deze specifieke regeling worden in de meeste jaarverslagen echter niet of (heel) summier beschreven. De analyse laat verder zien dat de aandacht voor thema's qua volgorde

<sup>3</sup> Bij het zoeken is een iets ruimere definitie gebruikt dan de hier genoemde termen (bij strategisch personeelsbeleid is bijvoorbeeld ook hr meegenomen). Toch kan er zeker bij dit thema nog sprake zijn van onderrapportage.

vergelijkbaar is met die in tabel 2.1. Strategisch personeelsbeleid wordt het meest besproken, gevolgd door begeleiding van startende docenten, duurzame inzetbaarheid en het terugdringen van het aantal thuiszitters. Het minst besproken is het onderdeel begeleiding van startende schoolleiders. Het steekproefonderzoek laat ook zien dat de percentages in tabel 2.1 een onderschatting vormen. Een doel van het steekproefonderzoek was ook om zicht te krijgen op wat scholen doen, welke activiteiten zij ondernemen. Hieronder zijn per thema de vaker genoemde activiteiten beschreven.

*Strategisch personeelsbeleid/hr* wordt in bijna alle jaarverslagen expliciet besproken (in 46 van de 50 jaarverslagen). Vaak staan thema's zoals aandacht voor goed werkgeverschap en voortdurende ontwikkeling/professionalisering van personeel op de agenda en zijn deze terug te vinden in de evaluatie van een strategisch beleidsplan. In een aantal jaarverslagen zijn er plannen ontwikkeld om zelf personeel op te leiden en bovenschools aan te stellen voor de tekortvakken. De activiteiten die het vaakst genoemd worden in het kader van strategisch personeelsbeleid zijn:

- verruimen van de professionele ruimte;
- het stimuleren van scholing en ontwikkeling van medewerkers;
- het stimuleren van persoonlijk leiderschap en vitaliteit;
- learning-on-the-job en loopbaantrajecten;
- een gesprekkencyclus bestaande uit bilaterale gesprekken;
- een geheel nieuwe sollicitatie - en benoemingsprocedure;
- werkdruk verlichtende maatregelen, zoals kleinere klassen en vermindering van het aantal lesgevend uren in de jaartaak van het onderwijzend personeel.

Werken aan *begeleiding van startende docenten* wordt in bijna driekwart van de jaarverslagen expliciet besproken. Vaak wordt er in het begin van ieder schooljaar een introductiebijeenkomst georganiseerd voor nieuwe medewerkers. Ook krijgen beginnende docenten vaak twee schooljaren begeleiding waarbij vooral in het eerste jaar sprake is van intensieve begeleiding en ondersteuning. De activiteiten die ondernomen worden op dit gebied zijn:

- een inwerk- en begeleidingsprogramma voor startend personeel;
- begeleiding en beoordeling van nieuwe en zittende docenten;
- inductiebeleid;
- een kennismakingstraject;
- een speciaal begeleidingstraject met groepsbijeenkomsten, buddy's en extra coaching vanuit de docentcoaches;
- een begeleidings- en inductietraject waarbij aan leraren in opleiding (studenten) en beginnende leraren een ondersteuningstraject wordt aangeboden.

*Duurzame inzetbaarheid* van het onderwijspersoneel wordt net zo vaak genoemd in de jaarverslagen als de begeleiding van startende docenten. Dit thema wordt echter minder expliciet beschreven. Hierbij merken we op dat er vaak een beleid is ontwikkeld voor de duurzame inzetbaarheid van personeel maar dat de plannen uitgesteld zijn naar 2022 in verband met corona (bijvoorbeeld de Vitaliteitsmarkt). De meest genoemde activiteiten op dit thema zijn:

- een levensfasebewust personeelsbeleid waarin ruimte is voor werknemers om zelf keuzes te maken en beslissingen te nemen over hun gewenste inzetbaarheid;
- met de individuele werknemer worden afspraken gemaakt over de inzet van uren voor duurzame inzetbaarheid;
- seniorenbeleid (inzetten van de generatieregeling, extra vrije uren boven de 62 jaar, aanbieden van advies ABP en cursus Pensioen in zicht, gespreksvoering verzuim);
- met diverse medewerkers zoeken naar (onderliggende) persoonlijke drijfveren;
- gesprekken voeren over de rol van tijd en leeftijd, de eigen energiebronnen, de mogelijkheden tot keuzes maken en van daaruit, rekening houdend met de eigen levensfase, spreken over ieders eigen mogelijkheden tot handelen;
- een uitgebreid periodiek medisch onderzoek.

*Het terugdringen van het aantal thuiszitters* wordt in de helft van de jaarverslagen genoemd maar wordt vaak summier beschreven. Soms wordt dit thema ook in het kader van voortijdig schoolverlaten (vsv),

verzuimprotocol of contact met leerplicht besproken. Zo hebben een aantal besturen een brede zorgstructuur ontworpen ter voorkoming van thuiszitten. Verder is het terugdringen van thuiszitters onderdeel van het zorgplan en daarmee van de formatieplannen geworden. Tot slot wordt door een aantal besturen ingezet op het stimuleren van ‘schoolaanwezigheid’ om het aantal thuiszitters terug te dringen. Op schoolaanwezigheid als aanpak komen we terug in hoofdstuk 4.

*Begeleiding van startende schoolleiders* wordt weinig genoemd door de besturen en daarmee worden activiteiten op dit onderdeel ook minder gedetailleerd beschreven. Als dit onderdeel wel besproken wordt dan gebeurt dat in het kader van het inductiebeleid voor startend personeel. Begeleiding en coaching van schoolleiders zijn de meest genoemde activiteiten binnen dit thema.

#### **XBRL: Verantwoording over inzet middelen en uitwerking**

DUO verzamelt verantwoordingsgegevens digitaal (XBRL) en stelt daarbij ook aanvullende vragen. In 2021 was er specifiek aandacht voor shrm.<sup>4</sup> De gegevensset die wij ontvingen, bevatte de antwoorden op één open vraag over de inzet van middelen en een aantal gesloten vragen over met name shrm. De ruwe gegevens zijn in het kader van dit onderzoek door ons bewerkt en geanalyseerd.

Er is met een open vraag gevraagd naar de doelen waarvoor de middelen voor de versterking van het strategisch personeelsbeleid zijn ingezet.<sup>5</sup> Relatief vaak worden hierbij genoemd:

- de professionele groei van docenten versnellen;
- uitval van startende docenten voorkomen;
- faciliteren van vitaliteit en gezondheid van personeel;
- de kwalitatieve en flexibele inzet van personeel verbeteren;
- terugdringen van het personeelsverzuim.

Uit de open antwoorden komt verder naar voren dat besturen jaarplannen hebben opgesteld waarin aspecten als onderwijsontwikkeling en professionalisering zijn opgenomen. Ook worden levensfasebewust personeelsbeleid en het functiemixbeleid vaak genoemd en wordt nadruk gelegd op goed werkgever- en werknemerschap. Daarnaast hebben veel besturen een nieuwe gesprekkencyclus ontwikkeld en is er intensief gewerkt aan de optimalisering van de werving- en selectieprocedure en versterking van de personeelsbegeleiding; ook van startend personeel.

#### *Inzet keuzeonderdelen*

Naast het als verplicht aangemerkte shrm-onderdeel is er ook sprake van keuze-onderdelen. In tabel 2.2 is weergegeven voor welke keuzeonderdelen besturen middelen hebben ingezet in 2021.

**Tabel 2.2 Besturen en de inzet van aanvullende middelen voor keuzenonderdelen**

Inzet middelen voor:	Besturen Ja	Besturen Nee
Begeleiding startende leraren	213 (93%)	16 (7%)
Begeleiding startende schoolleiders	143 (63%)	84 (37)%
Duurzame inzetbaarheid en loopbaanbeleid	212 (93%)	17 (7%)

De expliciete uitvraag laat dus behoorlijk hogere percentages zien dan indirect uit de jaarverslagen is af te leiden.

<sup>4</sup> Het gaat hier om twee beknopte vragenlijsten, één specifiek gericht op shrm en de andere op de bredere regeling (waaronder ook shrm). Voor de vragen over de regeling zijn bruikbare gegevens van ongeveer 230 besturen beschikbaar, voor de specifieke vragen over shrm ongeveer 238. In enkele gevallen zijn er vragen opengelaten door de invullers. Waar het om kleine aantallen ging zijn die buiten beschouwing gelaten. Waar dat vaker voorkomt en relevant is voor de duiding hebben we er een opmerking over gemaakt.

<sup>5</sup> Voor deze vraag zijn gegevens beschikbaar van 170 besturen. Een deel van de besturen heeft hier niets ingevuld of verwijst met een ‘zie bladzijde...’ naar specifieke passages in het jaarverslag. De beschrijvingen variëren van een of enkele steekwoorden tot een overzicht van de specifieke situatie.

### Personeelsbeleid: afstemming en werking

Aan de besturen is ook gevraagd naar de afstemming en werking van het personeelsbeleid. De uitkomsten zijn samengevat in tabel 2.3. Nagenoeg alle besturen geven aan dat er afstemming heeft plaatsgevonden op onderwijsvisie, externe ontwikkelingen en concrete doelen. Ook biedt het personeelsbeleid gerichte ondersteuning voor personeel en leidinggevend. De planmatige en periodieke afstemming en evaluatie is het minst ver ontwikkeld, maar wordt volgens deze uitvraag bij meer dan negen van de tien besturen gedaan.

**Tabel 2.3 Besturen over afstemming en werking van het personeelsbeleid**

	Besturen Ja	Besturen Nee
Is het personeelsbeleid afgestemd op de onderwijsvisie van de individuele scholen onder dit bestuur?	230 (97%)	8 (3%)
Is het personeelsbeleid afgestemd op de externe ontwikkelingen?	235 (99%)	2 (1%)
Is het personeelsbeleid afgestemd op de concrete doelstellingen van de organisatie?	235 (99%)	3 (1%)
Biedt het personeelsbeleid gerichte ondersteuning voor de motivatie, betrokkenheid en professionalisering van al het personeel?	233 (98%)	5 (2%)
Wordt het personeelsbeleid planmatig en periodiek afgestemd en geëvalueerd met de leiding van de individuele scholen onder dit bestuur?	220 (93%)	17 (7%)
Ondersteunt het personeelsbeleid leidinggevend bij de implementatie van personeelsbeleid voor medewerkers?	233 (98%)	5 (2%)

### Schoolverzuim

In de verantwoordingsvragen is ook kort aandacht voor een ander thema uit de regeling: schoolverzuim. Er is gevraagd naar de inzet van de middelen in relatie tot soorten verzuim en aanpak. Bijna alle scholen zetten middelen in ter preventie van verzuim en een groot deel op het relatief verzuim. Tachtig procent van de besturen zet de middelen (ook) in voor het beperken van en omgaan met absoluut verzuim en het beperken van vrijstellingen.

**Tabel 2.4 Besturen en de inzet op schoolverzuim**

Inzet middelen voor:	Besturen Ja	Besturen Nee
Preventie schoolverzuim	220 (96%)	9 (4%)
Curatief, relatief verzuim	204 (89%)	24 (11%)
Curatief, absoluut en beperken vrijstellingen	181 (80%)	46 (20%)

Bij de inzet op het voorkomen en beperken van schoolverzuim worden volgens de besturen naast de betrokkenheid van de school zelf (99%) ook mensen op het niveau van het bestuur (79%) en bovenbestuurlijke organisaties (62%) betrokken.

### Algemeen: evaluatie van de uitvoering

In de verantwoording is ook gevraagd of “de uitvoering van het plan voor de inzet van de middelen tussentijds en systematisch geëvalueerd is”. Op deze vraag laten 161 van de 227 besturen weten dat er sprake is van evaluatie van de plannen tegenover 66 (29%) die dat niet doen.

## 2.4 Betrokkenheid bij de planvorming

Een van de onderzoeksvragen heeft betrekking op de betrokkenheid van verschillende gremia binnen de schoolorganisatie bij het opstellen van plannen in het kader van de regeling. In de XBRL-gegevens zijn ook de antwoorden van schoolbesturen wat betreft shrm en schooluitval opgenomen. De uitkomsten voor betrokkenheid bij het opstellen van plannen voor de inzet van de aanvullende middelen voor strategisch personeelsbeleid zijn weergegeven in tabel 2.5.

De meeste besturen geven aan dat schoolleiders en medezeggenschap zijn betrokken bij het opstellen van de plannen (tabel 2.5). Het personeel, los van de personeelsgeleding van de mr, is bij vier van de vijf besturen betrokken.

**Tabel 2.5 Betrokkenheid opstellen plannen inzet aanvullende middelen shrm bij besturen**

Betrokkenheid van:	Besturen Ja	Besturen Nee
Schoolleiders	227 (99%)	3 (1%)
Personeel	183 (80%)	46 (20)%
Medezeggenschap (incl. personeelsgeleding)	219 (95%)	11 (5%)

Ook is gevraagd naar de afstemming of instemming met het opstellen van plannen in het voorkomen en oplossen van schooluitval van leerlingen (tabel 2.6).

**Tabel 2.6 Afstemming en instemming opstellen plannen beperken schooluitval**

Afstemming met of instemming van:	Besturen Ja	Besturen Nee
Bestuur	218 (95%)	12 (5%)
Schoolleiding	220 (96%)	10 (4%)
Zorgcoördinatie	200 (87%)	30 (13%)
Samenwerkingsverband	167 (73%)	61 (27%)
Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (gmr)	157 (70%)*	67 (30%)
Personeelsgeleding medezeggenschapsraad (pmr)	186 (82%)**	40 (18%)

\* Onder deze 157 besturen waren er drie waarbij niet alle scholen om instemming was gevraagd van de gmr.

\*\* Onder deze 186 besturen waren vijf waarbij niet alle scholen om instemming van de pmr was gevraagd.

## 2.5 Knelpunten planvorming en uitvoering

In dit onderzoek is ook gekeken naar knelpunten bij de planvorming en uitvoering van de thema's uit de regeling. Hier gaan we in op de meer algemene knelpunten. Eventuele themaspecifieke knelpunten komen in de volgende hoofdstukken aan de orde. De twee belangrijkste algemene knelpunten, onder meer genoemd in de jaarverslagen 2021 en verantwoordingsvragen, zijn:

- het omgaan met corona(maatregelen);
- het landelijk lerarentekort.

### Corona

Zeker corona heeft in 2021 grote impact gehad. Besturen geven aan dat een aantal doelen vertraging heeft opgelopen. De Inspectie van het Onderwijs heeft in 2021 een themaonderzoek verricht naar de invloed van corona op het voortgezet onderwijs en schetst op basis daarvan het volgende beeld:

*“Uit analyse komt naar voren dat besturen een vooral faciliterende rol hebben gespeeld. Veel besturen hebben een crisisteam ingericht en geven aan dat ze continu moesten inspelen op veranderende omstandigheden. Dit vereiste intensieve communicatie met de scholen en met ouders en leerlingen. Zoals ook uit de gesloten vragen blijkt, maken besturen zich zorgen om het welbevinden van leerlingen en van het personeel. Besturen geven diverse informatie over hun zicht op de onderwijskwaliteit. Sommige besturen geven aan hier nog weinig zicht op te hebben. Andere besturen zeggen dit beeld wel te hebben. Ook de mate waarin besturen tevreden zijn over de kwaliteit wisselt. Opvallend is dat enkele besturen aangeven dat de uitval of het ziekteverzuim onder personeel lager is dan normaal. Ook geven sommige besturen aan dat de begeleiding van leerlingen beter is dan normaal, omdat het personeel de urgentie ziet van het belang om leerlingen goed te volgen. Uit gesprekken blijkt dat, ondanks zorgen, besturen trots zijn op de betrokkenheid en flexibiliteit van het personeel.”*

Bron: Technisch rapport Themaonderzoek coronacrisis VO, Inspectie van het Onderwijs, 2021

Hoewel het beeld niet volledig is, laat het zien dat de uitkomsten niet eenduidig zijn en dat er naast de negatieve gevolgen bij sommige besturen ook sprake is van enkele positieve ontwikkelingen.

### Lerarentekort

Het lerarentekort, ook een van de vaker genoemde knelpunten, kwam ook in de interviews aan de orde. Vanuit de scholen werd daar bijvoorbeeld over gezegd:



*“Het is heel erg spannend: het lerarentekort wordt alleen maar meer. Voor de komende vijf jaar zijn de mensen er gewoon niet. Dus we zullen met de scholen iets anders moeten doen, dingen anders moeten organiseren. Wat ga je doen als je vijf leraren nodig hebt en je hebt er maar drie? Dat vraagt om investeren in de secties, in de docenten.” Hoe gebeurt dat op dit moment? “Ik heb daar zelf wel ideeën bij, maar die moeten ook vanuit de secties zelf komen. Zij moeten het met elkaar doen.” Wat is uw idee? “Een idee is om veel meer onderwijsassistenten op te leiden in bepaalde vakken, waardoor deze onderbouwleerlingen goed kunnen helpen. Een paar daarvan zullen wellicht doorstromen om ook echt hun tweede-graads te halen. Docenten kunnen dan de onderwijskundige kant meer voor hun rekening nemen en onderwijsassistenten begeleiden. Aantrekkelijk is dat daardoor de personeelslasten lager zullen zijn waardoor er weer middelen zijn om echte docenten in 1d-functies te plaatsen. Dit idee gaan we tijdens een studiedag doorploegen. Het vraagt behoorlijk wat omdenken van mensen.”*

*“Er zijn te weinig mensen. We roeien met riemen die we hebben. Gecombineerd lesinstructeurs voor de groep, stagiairs etc. Je komt mensen tekort en komt daardoor altijd bij dezelfde mensen uit. De werkdruk is echt heel hoog want tekorten worden opgelost door eigen mensen. De balans werk-privé is soms ver te zoeken. Er is een waterbedeffect: geef je iemand uren, dan moet je die weer bij een ander onderbrengen. De rek is uit onderwijsteam Nederland. De werkdruk is hoog en dat zet de rem op innovatie en ontwikkelingen omdat men zo druk is met de waan van de dag.” Ziet u mogelijkheden om het onderwijs anders in te richten? Zeker, in de regelgeving zit meer ruimte dan je zou vermoeden. Maar je moet door patronen, routines, structuren heen breken. We gaan dit jaar bijvoorbeeld flexibele roosters uitproberen. Duurt weer even voor je ziet wat dat doet. Je moet lestabellen onder de loep nemen, keuzes maken; dat vraagt veel want het heeft impact op het vak dat iemand geeft.”*

#### **Knelpunt planvorming: veelheid regelingen**

Zoals besproken in paragraaf 2.2 vormt de veelheid aan regelingen voor sommige bestuurders een knelpunt en haakt een deel af waar het specifieke planvorming betreft. Het volgende citaat is in dit verband illustratief.

*“Ik ben misschien een wat atypische bestuurder, maar ik vind dat we idioot veel plannen moeten hebben. Daar doe ik niet aan mee. Wij zetten strepen naar de toekomst en gaan daar gewoon mee aan de slag. Niet alles wat we doen zit vast in een plan. We hebben een strategisch beleidsplan, daar staan de grove strepen in en rectoren kiezen daarin. Zo proberen we naar voren te komen. In onze kaderbrief waar we het komende begrotingsjaar mee aan de gang gaan hebben we gezegd: we gaan afmaken waar we mee bezig zijn in plaats van allemaal nieuwe dingen. Rectoren zijn daar blij mee. Er zijn 40 subsidielijnen die je in de gaten moet houden en waarover je moet rapporteren!”*

Dit punt kwam, weliswaar minder uitgesproken, ook terug in interviews met andere bestuurders.



# Shrm, duurzame inzetbaar- heid en begeleiding starters

# 3

## 3 Shrm, duurzame inzetbaarheid en begeleiding starters

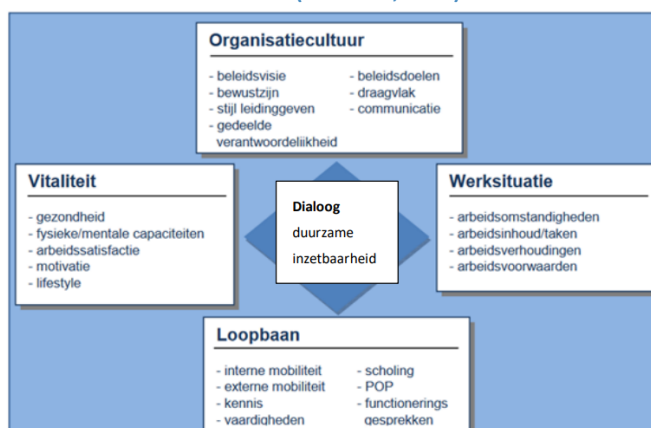
### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het strategisch personeelsbeleid en de onderdelen duurzame inzetbaarheid en begeleiding van starters die daar nauw mee samenhangen.

**Strategisch personeelsbeleid** is personeelsbeleid dat is afgestemd op ontwikkelingen in de omgeving en op de strategische (onderwijskundige) doelen van de organisatie. Het vraagt om sensitiviteit voor wat in de omgeving gebeurt (kansen en uitdagingen) en om inzicht hoe je hier als school proactief mee om kunt gaan. Strategisch personeelsbeleid stelt scholen in staat om, op het gebied van personeel, in te spelen op veranderingen in de toekomst; het is een belangrijke voorwaarde voor een aantrekkelijke en uitdagende werkomgeving die bijdraagt aan de kwaliteit van onderwijs en het is cruciaal voor de professionele ontwikkeling en ondersteuning van startende leraren én voor het behoud van voldoende en goed onderwijspersoneel, in het bijzonder in tijden van krapte en tekorten op de arbeidsmarkt.

**Duurzame inzetbaarheid** is een integraal thema dat nauw samenhangt en overlapt met strategisch personeelsbeleid. Denk aan het zojuist benoemde creëren van een aantrekkelijke en uitdagende werkomgeving voor medewerkers (de pijlers organisatiecultuur en werksituatie in de onderstaande figuur). Duurzame inzetbaarheid gaat echter ook over de pijlers vitaliteit en loopbaan (zie figuur 3.1)

**Figuur 3.1 Model voor duurzame inzetbaarheid (De Zwart, 2007)<sup>6</sup>**



Succesvol duurzaam inzetbaarheidsbeleid vraagt om investeringen in alle vier pijlers, waarbij samenwerking tussen de vier pijlers noodzakelijk is om te komen tot een integrale benadering. Het bespreekbaar maken van duurzame inzetbaarheid leidt tot bewustwording en brengt beweging op gang. Het doel van integraal duurzaam inzetbaarheidsbeleid is om medewerkers optimaal inzetbaar te houden voor de arbeidsmarkt tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Dat kan zijn voor het huidige werk, maar ook voor ander werk. Precies hierin zit – in een arbeidsmarkt met tekorten – voor werkgevers een bepaald spanningsveld (zie 2.5).

De belangrijkste vraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt:

*Wat is de stand van zaken op het terrein van strategisch personeelsbeleid, duurzame inzetbaarheid en de begeleiding van startende leraren en startende schoolleiders in het voortgezet onderwijs en hoe verschilt deze van de stand van zaken weergegeven in het dashboard sectorakkoord vo 2020?*

<sup>6</sup> Zwart, B.C.H. de (2007). Naar een duurzaam 'werkvermogen'. Het perspectief van inzetbaarheid van medewerkers tot na 65 jaar. Hoofdstuk 13 in: Werkvermogen. Verantwoord werken aan duurzame inzetbaarheid. Eindredactie: D. Molenaar. Pag. 131-139. Enschede: PreventNed BV.

Dit model – voortbouwend op het huis van werkvermogen van Ilmarinen – maakt op sector- en bedrijfsniveau inzichtelijk wat aanknopingspunten zijn om te komen tot concrete acties waarmee duurzame inzetbaarheid bevorderd kan worden.

## 3.2 Strategisch personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid

### Uitgangspunt 2020

We schetsen in deze paragraaf eerst het uitgangspunt uit 2020. Daarvoor gebruiken we de tekst uit het dashboard van het sectorakkoord vo. Daarin is de stand van zaken in 2020 beschreven en zijn de toen lopende en/of ingezette maatregelen genoemd. Vervolgens schetsen we de ontwikkelingen sindsdien en de huidige stand van zaken.

#### Dashboordinformatie 2020: Strategisch Personeelsbeleid

##### *Doelstelling (Sectorakkoord)*

Schoolbesturen stemmen hun personeelsbeleid af op onderwijskundige doelen en daaraan gekoppeld de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van leraren en schoolleiders. Een werkgroep bestaande uit OCW, VO-raad, inspectie en wetenschappelijk experts heeft in 2018, als uitwerking van deze doelstelling, de volgende set van indicatoren van strategisch personeelsbeleid geformuleerd:

1. Afstemming van strategisch personeelsbeleid op externe ontwikkelingen
2. Afstemming van strategisch personeelsbeleid op onderwijskundige doelen
3. Ontwikkelperspectief leraren en schoolleiders
4. Duurzame inzetbaarheid
5. Kwaliteit van implementatie van strategisch personeelsbeleid door schoolleiders

Begin 2019 is de stand van zaken ten aanzien [van deze doelstelling] kwantitatief gemeten. Bij de meting in 2019 zijn de uitkomsten van de kwantitatieve meting in een expertmeeting voorgelegd en besproken met experts en praktijkdeskundigen op het gebied van strategisch personeelsbeleid. In 2020 wordt de kwantitatieve meting herhaald. Bij dit vervolgonderzoek worden ook schoolleiders en leraren bevroegd. Deze kwantitatieve meting wordt aangevuld met kwalitatief onderzoek, waaronder de themagerichte onderzoeken van de inspectie. Het combineren van kwantitatieve en kwalitatieve informatiebronnen en een gezamenlijke analyse vanuit diverse perspectieven (met medeneming van leraar- en schoolleidersperspectief) zorgt voor een valide en betrouwbaar beeld van de voortgang. Door de COVID-19-maatregelen wordt dit vervolgonderzoek in het najaar 2020 uitgevoerd. Eind 2020 zal over de uitkomsten gerapporteerd worden.

##### *Welke beweging is zichtbaar? (in 2020)*

In 2019 hebben de Universiteit Utrecht en Regioplan onderzoek gedaan naar strategisch personeelsbeleid in het vo. Er is een beweging in gang gezet als het gaat om strategisch personeelsbeleid, en er lijken ook al de nodige resultaten te zijn behaald. Kijkend naar de vijf indicatoren van de sectorafspraken kan op basis van de actuele onderzoeken gesteld worden dat schoolbesturen in het voortgezet onderwijs de afstemming van personeelsbeleid op (1) externe ontwikkelingen, (2) onderwijskundige schooldoelen en (3) ontwikkelperspectief leraren en schoolleiders gemiddeld genomen ruim voldoende tot goed beoordelen. Ook indicator 5 – de kwaliteit van de implementatie van personeelsbeleid – beoordelen besturen als ruim voldoende tot goed. Bij dit oordeel over de implementatie van strategisch personeelsbeleid door schoolleiders past een belangrijke kanttekening. Besturen hebben namelijk in dit zelfde onderzoek ook aangegeven dat scholen maar net voldoende scores op de monitoring van de ondersteuning die schoolleiders aan medewerkers bieden. Dit gebrek aan goede monitoringinformatie roept de vraag op in welke mate er sprake is van sociale wenselijkheid bij dit positieve oordeel van besturen over de kwaliteit van implementatie van strategisch personeelsbeleid. Daarom zou het relevant zijn om in het kader van de monitoring van het sectorakkoord ook informatie vanuit andere geleidingen te verzamelen, met name van teamleiders en medewerkers. Aandachtspunt is de afstemming op duurzame inzetbaarheid (indicator 4). Duurzame inzetbaarheid van zowel schoolleiders als leraren lijkt onder druk te staan. Het onderzoek laat zien dat strategisch personeelsbeleid op de agenda van schoolbestuurders staat. Dat zij dit van belang achten en hier werk van maken. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat er verschillen kunnen bestaan tussen de perceptie van bestuurders, het beleid dat gevoerd wordt en de beleving hiervan op de werkvloer (Leisink en Knies, 2019: 12-14). De uitkomsten van het thema-onderzoek van de inspectie naar de stand van zaken van strategisch personeelsbeleid sluit grotendeels aan bij deze conclusies. In dit onderzoek wordt het verschil in perceptie bevestigd. De directie en personeelsmedewerkers zijn positiever dan teamleiders en leraren. Tevens blijkt dat evaluaties van het beleid weinig worden uitgevoerd, waardoor de effectiviteit veelal onbekend is.

##### *Welke acties worden ondernomen?*

OCW en VO-raad streven sinds 2018 een bredere beweging na m.b.t. strategisch personeelsbeleid, aan de hand van 5 indicatoren. Die bredere beweging wordt in 2021 en 2022 gecontinueerd waarbij met name de aandacht gaat naar het evalueren van de implementatie van het personeelsbeleid door schoolleiders, begeleiding van startende leraren en schoolleiders en duurzame inzetbaarheid. In het programma Voortgezet Leren ondersteunt de VO-raad (in 2019 en 2020 gesubsidieerd door OCW) besturen en professionals binnen de scholen bij het afstemmen van personeelsbeleid op onderwijskundige doelen (o.a. leergangen, masterclasses, webinars over strategisch personeelsbeleid en peoplemanagement). Ook dit programma krijgt nog een vervolg in 2021-2023. Verder wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee er wettelijke eisen aan strategisch personeelsbeleid zullen worden gesteld. Dit draagt bij aan versterking van en borging van het strategisch personeelsbeleid. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting per 1 augustus 2022 in werking treden.

Bron: Dashboard VO-Sectorakkoord 2020

## Ontwikkelingen sindsdien en de huidige stand van zaken.

### Stand van zaken 2021

In het dashboard 2020 was sprake van een te verwachten herhalingsonderzoek van de kwantitatieve meting shrm. In 2021 is het vervolgonderzoek beschikbaar gekomen en zijn naast bestuurders voor het eerst ook schoolleiders en leraren bevraagd.<sup>7</sup> Hieruit komt een **verschil in perceptie** naar voren: leraren en schoolleiders zijn minder positief dan bestuurders over het ontwikkelperspectief van leraren en schoolleiders en ook minder positief over de afstemming van het personeelsbeleid op onderwijskundige doelen.

Aandachtspunten uit het onderzoek zijn de implementatie van personeelsbeleid en (onderwijskundig) leiderschap van schoolleiders én het versterken van de ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid op het gebied van duurzame inzetbaarheid en het ontwikkelperspectief voor leraren en schoolleiders. Hoogleraar Peter Leisink vatte de uitkomst in een gesprek met de VO-academie als volgt samen: *“Besturen en schoolleiders zijn zich steeds meer bewust geworden van het belang om de onderwijsvisie en strategisch personeelsbeleid op elkaar af te stemmen. Ze worstelen echter met de vraag hoe ze goed beleid op papier tot leven kunnen brengen in de dagelijkse praktijk.”*<sup>8</sup>

### Ondersteuning bij versterken strategisch personeelsbeleid sinds 2021

Vanuit de VO-raad zijn verschillende activiteiten ontplooid om schoolbesturen en scholen te ondersteunen bij het versterken van het strategische personeelsbeleid. Zo is begin 2021 in aanvulling op eerder ingezette maatregelen, een stappenplan beschikbaar gemaakt en zijn nieuwe brochures gepubliceerd.<sup>9</sup> De kern van het stappenplan kan met de volgende onderdelen worden samengevat: er is een relatie tussen personeelsbeleid en de onderwijskundige doelen gelegd; er is zicht op hoe het wordt geïmplementeerd; personeel is betrokken bij planvorming en uitvoering en het wordt geëvalueerd en verantwoord (in het jaarverslag).

Verder is het programma Voorgezet Leren in 2021 en 2022 gecontinueerd. De onderzoeksbevindingen uit 2020 en 2021 zijn meegenomen in het [programma dat onder meer aandacht besteedt aan het evalueren van de implementatie van het personeelsbeleid door schoolleiders, begeleiding van startende leraren en schoolleiders en duurzame inzetbaarheid](#). Er is aandacht voor de doorwerking van personeelsbeleid en consequente beleidstoepassing en -implementatie in de schoolpraktijk en voor het verbeteren van monitoring en evaluatie. Daarbij is het gesprek tussen bestuur, schoolleiding en medewerkers een belangrijke pijler. Ook is de Spiegel Personeel en School ontwikkeld.<sup>10</sup> Dit is een digitaal instrument om vanuit verschillende lagen van de school inzicht te krijgen (in de staat van het personeelsbeleid) en handvatten te krijgen voor verbetering van het hrm-beleid. In het kader van Voortgezet leren worden tot slot ook denktanksessies georganiseerd waarin scholen onderling en in samenspraak met VO-raad en OCW kennis delen en ervaringen uitwisselen.

### Het voornemen om strategisch personeelsbeleid te verankeren in de wet blijft

In 2020 stond het wettelijk borgen van strategisch personeelsbeleid al op de agenda. Deze wens leeft nog altijd, zo blijkt uit een antwoord op Kamervragen over een ander, gerelateerd onderwerp.

*“Het voornemen is om het strategisch personeelsbeleid in de wet te verankeren. De schoolbesturen moeten zorgen dat in het strategisch personeelsbeleid de professionalisering en het bekwaamheidsonderhoud van leraren is geborgd. De Inspectie van het Onderwijs kan op basis hiervan toezicht houden dat scholen werk maken van strategisch personeelsbeleid en hiervoor een cyclisch proces hebben ingericht.”*

Bron: antwoord op schriftelijke vragen over het initiatiefvoorstel-Bisschop en Kwint Afschaffing van het lerarenregister en het registervoorportaal. Antwoord d.d. 28 juni 2022 (nr.3 2 399750)

<sup>7</sup> Strategisch personeelsbeleid in het VO 2020-meting in het kader van de monitoring van de afspraak in het geactualiseerde sectorakkoord vo.

<sup>8</sup> <https://www.vo-academie.nl/actueel/2021-03-09-hoe-breng-je-het-shrm-beleid-tot-leven-vo-praat-met-peter-leisink>

<sup>9</sup> <https://www.vo-raad.nl/artikelen/hoer-u-in-2021-en-2022-gericht-kunt-werken-aan-de-versterking-van-strategisch-personeels-beleid>

<sup>10</sup> Meer informatie via: <https://www.voortgezetleren.nl/post/de-spiegel-personeel-en-school>

### Oordeel van de Inspectie (in 2022)

De Staat van het Onderwijs 2022 is de meest recente relevante publicatie waarin aandacht besteed wordt aan strategisch personeelsbeleid.<sup>11</sup> Hierin constateert de Inspectie dat er bij veel besturen nog onvoldoende sprake is van een **strategisch personeelsbeleid**, dat wil zeggen een personeelsbeleid waarin visie en doelen van de organisatie worden vertaald naar de inzet en professionalisering van alle werknemers. *“Het personeelsbeleid binnen veel onderwijsinstellingen bestaat vooral uit personeelsbeheer”* concludeert de Inspectie dan ook. Goed personeelsbeleid kan volgens de Inspectie bijdragen aan het aantrekken en vasthouden van leraren en via **professionalisering** kan gewerkt worden aan de expertise van leraren.

De Inspectie wijst in dit verband op (meer) mogelijkheden voor taak- en functiedifferentiatie en het belang van professionalisering. Scholing zou nu vaak te weinig gericht zijn: *“Wanneer Nederlandse leraren bijscholing volgen, richt deze zich vaker op algemene didactische vaardigheden, terwijl verbetering van de leerresultaten vooral verdieping van de vakdidactische vaardigheden vraagt. In ons onderzoek in het kader van basisvaardigheden noemen scholen in het funderend onderwijs als belangrijkste belemmering dat niet alle leraren beschikken over de vaardigheden om toetsresultaten goed te analyseren en te interpreteren (Inspectie van het Onderwijs, 2022c). Een competentie die nodig wordt geacht voor het bevorderen van basisvaardigheden. Als er sprake zou zijn van strategisch personeelsbeleid zou dit een belangrijke rol moeten spelen in de professionalisering van het team en/of individuele leerkrachten. Hier ligt een rol voor schoolleiding en bestuur, maar deze wordt onvoldoende opgepakt.”*

Tot slot wordt in het rapport onder de noemer strategische personeelsbeleid ook gewezen op de relatie tussen kwaliteitszorg en personeelsverzuim: *“Bij besturen in het funderend onderwijs waar de kwaliteitszorg als onvoldoende is beoordeeld, is het verzuim onder docenten gemiddeld hoger dan bij besturen die goed zicht hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Bij besturen met een goed zicht op de kwaliteit is daarnaast ook de duur van het verzuim korter dan bij andere besturen”*.

### Onderzoek specifiek naar duurzame inzetbaarheid

Uit de sectoranalyse duurzame inzetbaarheid vo (2021) komt een aantal aandachtspunten naar voren op de vier pijlers van duurzame inzetbaarheid (zie figuur 3.1). Zo blijkt bij de pijler loopbaan dat medewerkers de doorgroeimogelijkheden beperkt vinden en dat tegelijk de ruimte voor scholing niet maximaal benut wordt. Verder is het aandeel zestigplussers dat jaarlijks ten minste één functioneringsgesprek heeft lager dan gemiddeld in het vo en zijn loopbaan en ontwikkeling bij hen minder vaak onderwerp van gesprek. Bij de pijler werksituatie springt werkdruk eruit: deze wordt als hoog ervaren. Groepsgrootte, heterogeniteit van klassen en administratieve vereisten dragen hieraan bij. Daarnaast is de autonomie die medewerkers ervaren laag. Zo blijkt bijvoorbeeld dat docenten tijdens een tussenuur niet altijd over de mogelijkheid beschikken om effectief te kunnen werken en sluit de indeling van de roosters niet aan bij de behoeftes van docenten. Positief is (bij de pijler organisatiecultuur) dat de sociale steun die medewerkers vanuit hun leidinggevend en collega's ervaren hoog is. Hetzelfde geldt (bij de pijler vitaliteit) voor de bevoegenheid, een indicator voor de energie en motivatie van medewerkers.

### Besturen en schoolleiders aan het woord

In interviews is aan besturen en schoolleiders gevraagd wat ze de afgelopen anderhalf jaar gedaan hebben op de thema's strategisch personeelsbeleid en duurzame inzetbaarheid. Uit de antwoorden blijkt dat men (op diverse niveaus, in diverse samenwerkingsverbanden, vanuit diverse subsidies) zeker stappen aan het zetten is op het terrein van strategisch personeelsbeleid:

*“De gezamenlijke besturen in [naam stad] vormen een stichting. Daar is strategisch personeelsbeleid een thema dat we samen oppakken. We zijn op dat niveau erg bezig met hoe om te gaan met het lerarentekort. Intern zijn we verder heel erg bezig hoe we mensen aan ons kunnen binden. Daar hebben we allerlei regelingen voor bedacht. We hebben bijvoorbeeld extra reiskostenvergoeding en extra ontwikkeltijd voor mensen geregeld. Verder ook letterlijk een planning gemaakt wanneer docenten met pensioen gaan zodat we twee jaar voor pensioendatum kunnen voorsorteren om mensen aan ons te binden via stages.*

<sup>11</sup> Inspectie van het Onderwijs (2022). *Technisch rapport Strategisch personeelsbeleid. De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. Te downloaden van: [www.destaatvanhetonderwijs.nl](http://www.destaatvanhetonderwijs.nl)



*We zetten er bijvoorbeeld ook sterk op in om lio's betaald hun werk te laten te doen en zo aan ons te binden. Met alle besturen zijn we ook bezig of we geen lio-pool kunnen vormgeven, zodat je elkaar als scholen kunt helpen."*

Voor sommigen bleek strategisch personeelsbeleid voorheen echt nog onontgonnen gebied. Zij zijn de afgelopen anderhalf jaar bezig geweest met een inhaalslag:

*"We hebben plannen gemaakt en uitgevoerd voor de aanvullende regeling. Zo heeft bijvoorbeeld ons hoofd personeelszaken een leergang strategisch personeelsbeleid gevolgd aan een hbo. En we hebben een externe expert ingehuurd om frictiedossiers op te pakken. Toen ik hier kwam waren er 24 personeelsdossiers waar het onduidelijk was of de focus lag op re-integreren, tweede spoor of ander werk! Per dossier is nu die focus vastgesteld waardoor er beweging is gekomen. Er staan nu nog maar vier dossiers open. Andere bewegingen (vanuit andere subsidies) zijn dat er twaalf zij-instromers in opleiding zijn; dat we op een aantal vakken mensen boven formatief hebben kunnen aannemen en dat we collega's stimuleren om bevoegdheden te gaan halen voor vakken waar tekorten zijn. Er zijn dus een aantal bewegingen op dit thema vanwege meerdere subsidies."*

*"We hebben (bij de start van de regeling) geconstateerd dat we nog stappen zouden moeten zetten. Denk aan arbeidsmarktramingen en de wijze waarop we daarop zouden kunnen inspelen. Daarvoor hebben we lijnen uitgezet. In het kader van shrm hebben we bijvoorbeeld besloten om een huisacademie in te richten met een ander schoolbestuur gebaseerd op persoonlijk leiderschap, professionaliteit en vitaliteit. Dat raakt dus ook meteen aan duurzame inzetbaarheid. We weten de effecten nog niet, maar wat we al wel weten is dat de activiteiten die we aanbieden hoog gewaardeerd worden."*

Voor anderen is shrm bekend terrein waar ze al jaren stappen op aan het zetten zijn.

*"We kennen de prognoses en bepalen op basis daarvan onze strategie. Per sectie weten we wie uitstroomt en we werven eerder dan vroeger. Dat werkt vaak goed. De cijfers komen van DUO, de regio en bestuur. We delen in september de lijst met pensionado's en kijken vroeg wanneer we vervangers moeten zoeken."*

De bestuurder van het onderstaande voorbeeld is in bredere zin al jarenlang stappen aan het zetten op het vlak van shrm. Hij vertelt hoe ze met hun type contracten al jaren inspelen op vakken waar tekorten gaan ontstaan; hoe ze in de regio participeren op dit thema; dat ze als openbare school in gesprek zijn over uitwisseling van personeel met een christelijke collega-school en dat ze een eigen beurs in het leven geroepen hebben om professionalisering te stimuleren.

*"Strategisch personeelsbeleid staat altijd al op ons lijstje, daar geven we al jarenlang invulling aan. We wilden tijdig weten waar op termijn tekorten zouden komen. En dat is nog urgenter geworden met de personeelstekorten. Wij houden een flexibele schil in stand omdat we in een krimpgebied zitten. Dat betekent dat docenten soms twee keer een tijdelijk contract krijgen en dat we ze dan laten gaan. Doordat we zelf goed weten welke vakken we tekorten krijgen als we niks doen komen docenten die het op die vakken goed doen na een jaar al in aanmerking voor een vast contract. Dan krijg je dus ongelijkheid, maar dat is dan maar zo. (...). Verder doen we ook mee met de RAP en de RAL. We hebben met elkaar afgesproken dat we één traject hebben in heel Zeeland. Daarnaast zijn we in gesprek met een christelijke collega-school (die onder een ander bestuur valt) om veel meer te gaan uitwisselen, te detacheren over en weer." (...) "Ook hebben we de [naam bestuur] beurs in het leven geroepen omdat er weinig aan professionalisering werd gedaan. We hebben 30.000 euro vrijgemaakt uit het budget: als iemand een universitaire studie of tweede bevoegdheid wil halen, dan kan dat met deze beurs."*

Dit over de grenzen van de eigen school en het eigen bestuur heen kijken in het kader van strategisch personeelsbeleid is een ontwikkeling die op meer plekken in het land gaande is:

*"Een verschil met anderhalf jaar geleden is dat het nu steeds beter lukt om shrm over de grenzen van de school heen te doen. Daar waar de scholen eerst de neiging hadden zich als eiland te gedragen, zie je nu*

*neiging om met collega's in de regio in overleg te treden. Hoe kunnen we elkaar helpen bij tekorten voor bepaalde vakken die we nu al zien aankomen? Het komt operationeel steeds hoger op de agenda. Dat is gunstig. Ik weet niet of dit komt door geld (middelen uit de aanvullende regeling) of schaarste... Of ik weet het eigenlijk wel. Schaarste is hiervan de katalysator."*

Over duurzame inzetbaarheid, dat overlap heeft met elementen van strategisch personeelsbeleid, merken bestuurders en schoolleiders het volgende op:

*"We hebben veel aandacht voor duurzame inzetbaarheid. Met alle middelen die op ons afkomen (persoonlijk budget, verdeling van middelen om werkdruk te verlagen) zetten we altijd in op meerdere keuzemogelijkheden voor het personeel. Door keuzes aan te bieden (hoe iemand het kan besteden) en ook open te staan voor waar iemand zelf mee komt kun je iemand op maat helpen. Dat kweekt veel goodwill en rust bij mensen. De gesprekscyclus hebben we ook aangepast: het heet bij ons niet langer functioneringsgesprekken, maar ambitiegesprekken waarin we kijken wat we als werkgever voor werknemers kunnen betekenen. Een voorbeeld: een medewerker wilde een dure vogelcursus volgen. Dat was verder niet relevant voor zijn werk bij ons op school. Dan heb je eerst de neiging om te zeggen: dat doen we niet. Maar als je het wel doet, wat doet dat dan met iemand? We hebben ja gezegd en het had een enorm positief effect op hoe hij in school werkt en in zijn vel zit. Hij voelt zich gewaardeerd. Er zit altijd een grens aan wat je kunt honoreren, maar we gaan daar ver in. Omdat we zien wat voor effect het heeft op mensen."*

*"Bijna alle collega's maken gebruik van het generatiepact: met een stukje salaris inleveren een dag stoppen, dat is erg gewild. De komende jaren gaat een groot deel van de leraren met pensioen. We willen hun de mogelijkheid geven om als pensionado terug te komen (paar dagen). Waar we nog niet zo goed in zijn is om mensen richting pensioen te begeleiden. Er zitten behoorlijk wat workaholics tussen. Dan is de overgang naar pensioen in 1x een heel gat voor sommigen."*

Daarbij loopt men specifiek bij dit thema wel tegen knelpunten aan: Bij de pijler loopbaan stipt men aan dat de middelen voor professionalisering niet volledig benut worden. De belangrijkste redenen zijn moeilijk vindbaar aanbod én de geringe aansluiting van het aanbod op de lestijden:

*"Er komen meer uren voor professionaliseren. Maar wat we zien is: mensen doen het niet. Ze hebben geen zin of geen tijd. Bij dit laatste hebben ze wel een punt. Ze zijn natuurlijk met onderwijs bezig en als ze wat willen doen dan is al dat (externe) aanbod doordeweeks overdag. En dan vallen lessen uit. En dan zeggen ze zelf, of de rector: de lessen moeten wel doorgaan. Probleem is dus dat het aanbod niet op de juiste tijd is (in de weekenden/in de avonden). Tegelijk zijn er ook docenten die het wel voor elkaar krijgen in eigen tijd of dat ze daar vrij geroosterd voor worden, dus het is een beetje van beiden."*

*"Professionalisering is bij ons een doorlopend thema. Maar de middelen hiervoor worden nooit allemaal aangesproken. Oorzaken zijn drukte; moeizaam toegankelijk aanbod en het fenomeen onderwijstijd. Je moet de weg weten om aanbod te vinden bij hogescholen en universiteiten. Bij commerciële aanbieders is dat geen probleem. Wat nodig is, is het ontsluiten van het aanbod in het hoger onderwijs. Verder is onder druk van het fenomeen onderwijstijd het laten vallen van lessen taboe. Er zou aanbod moeten zijn vanaf 16 uur 's middags, maar dat is er niet."*

Bij de pijler loopbaan is daarnaast taak-/functiedifferentiatie in veel scholen nog een heet hangijzer. Of men merkt dat dit op veel weerstand stuit vanwege personeelstekorten en/of diepgewortelde ideeën over gelijkheid.

*"We bieden veel aan op het gebied van persoonlijk leiderschap, professionaliteit en vitaliteit. Loopbaanontwikkeling is een lastige door het lerarentekort. We zouden iets aan taak- en functiedifferentiatie kunnen doen, maar dat zit er niet in. We zijn al blij als mensen lessen kunnen doen: als mensen taken eraan toevoegen, hebben we onvoldoende mensen voor de lessen."*

*“De beperking als het gaat om aandacht voor duurzame inzetbaarheid is dat er maar één type functie is en ik ook beperkt ben door het klassenbestand dat ik heb. Als ik bijvoorbeeld geen vwo-klas heb, houdt het op.”*

*“We hebben de afgelopen jaren tot in den treure aandacht voor duurzame inzetbaarheid. Dat vertaalt zich langzaam – vanwege ingesleten gewoontes – naar een werkwijze om mensen naar gelang hun talenten te laten differentiëren in taken/opdrachten. Dus steeds meer maatwerk. Dat stuit wel op weerstand.” Van wie? “Van teams en van de mr. Die willen gelijke monniken, gelijke kappen, dat idee zit diepgeworteld. Terwijl er voordelen zijn aan differentiatie. Een voorbeeld: alle docenten worden verwacht om tijdens een open dag er zo en zo lang te zijn. Maar wat als dat een docent totaal niet ligt en diegene is niet representatief voor de school? Dan moet het mogelijk zijn dat diegene die taak niet doet.”*

Tot slot blijkt dat de pijler vitaliteit om alertheid vraagt van bestuurders en schoolleiders: ze doen er goed aan om rekening te houden met de (kritische) mindset van leraren en helder te communiceren.

*“We hebben een vitaliteitsscan gedaan voor vijftigplussers. Daar zat dan ook een vervolgtraject bij van Loyalis. Dat was niet succesvol want docenten zijn kritisch en dachten dat het niet anoniem zou zijn. Dit was wel het geval. Het zegt iets over de mindset van mensen. Daar moet je alert op zijn.”*

### 3.3 Begeleiding startende leraren

#### Uitgangspunt 2020 startende leraren

Een onderdeel dat nauw samenhangt met strategisch personeelsbeleid is de begeleiding van starters, zowel van leraren als van directeuren. We starten met de begeleiding van startende leraren en hebben in de box hieronder het uitgangspunt uit 2020 weergegeven. Vervolgens schetsen we de ontwikkelingen sindsdien en de huidige stand van zaken. Paragraaf 3.4 volgt dezelfde lijn, maar dan voor de begeleiding van startende schoolleiders.

#### Dashboordinformatie 2020: Startende leraren

##### Doelstelling (Sectorakkoord)

De ambitie is dat alle nieuwe leraren de begeleiding krijgen die zij nodig hebben om hun werk als lid van een professioneel team te kunnen doen. Schoolbesturen zorgen dat startende leraren en startende schoolleiders een effectief inwerk- en begeleidingsprogramma volgen, als onderdeel van strategisch personeelsbeleid.

##### Welke beweging is zichtbaar? (in 2020)

Het percentage startende docenten in het vo dat aangeeft dat zij begeleid worden, is gedaald van 92 procent in 2015 naar 86 procent in 2019. De cijfers over 2020 volgden in het najaar. Daarmee is de doelstelling van het sectorakkoord niet gerealiseerd en lijkt er bovendien sprake van stagnatie en terreinverlies. De oorzaak van deze terugval is niet geheel duidelijk. Kwalitatief onderzoek van Oberon maakt aannemelijk dat werkdruk bij de (potentiële) begeleiders en bij de starters een effectieve begeleiding in de weg staan. Het lerarentekort kan op die manier in een vicieuze cirkel belanden: onvoldoende begeleiding veroorzaakt een zwakkere begeleiding en dit veroorzaakt minder behoud van starters.

##### Welke acties worden ondernomen?

Het is, zeker in tijden van lerarentekort, van groot belang dat starters goed worden begeleid. In de Regionale Aanpak Personeelstekort (RAP) wordt in circa 80 procent van de regio's ingezet op een versterking van de begeleiding van starters. Scholen die nog weinig aandacht hebben geschonken hieraan kunnen daarbij deskundigheid die is opgebouwd bij lerarenopleidingen en samenwerkingsverbanden eenvoudig benutten. Ook kunnen scholen de begeleiding uitbreiden en verdiepen. In veel gevallen kunnen daarbij de producten gebruikt worden die binnen het grote landelijke project Begeleiding van startende leraren zijn ontwikkeld. Om de begeleiding kwalitatief en kwantitatief te verbeteren werkt OCW samen met de sectorraden aan een betere aansluiting tussen opleiden en begeleiden door het concept opleiden in de school en de begeleiding van starters beter te verbinden. Dit Samen Opleiden en Professionaliseren zal de komende jaren uitgebreid worden met nieuwe partnerschappen. Flankerend hieraan heeft OCW de afgelopen jaren aan de VO-raad het project Professionaliseren leraren toegekend. In dit project heeft de VO-raad zich ingezet om zo veel mogelijk scholen te winnen voor een versterking van de begeleiding van startende leraren. De begeleiding van startende leraren zal de volledige aandacht hebben van het genoemde project vanaf 2021. Daarnaast is de begeleiding van startende leraren één van de thema's waarvoor scholen de aan shrm gerelateerde prestatieboxmiddelen kunnen inzetten in de jaren 2021 en 2022. Verder wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee er wettelijke eisen aan strategisch personeelsbeleid zullen worden gesteld. Professionalisering van de onderwijsprofessionals, waaronder de begeleiding van startende leraren, zal hier onderdeel van zijn. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting per 1 augustus 2022 in werking treden.

Bron: Dashboard VO-Sectorakkoord 2020

### Ontwikkeling en stand van zaken startende leraren

De Loopbaanmonitor uit december 2021 is een belangrijke bron en biedt enkele relevante inzichten<sup>12</sup>:

- 90% van de docenten kreeg in 2021 een vorm van begeleiding in het vo (dus iets toegenomen ten opzichte van 2020).
- Bij 51% van de starters in het vo, is de begeleiding actief aangeboden.
- Bij starters die bij een *niet-opleidingsschool* zijn gaan werken ligt het aandeel dat begeleiding kreeg lager (+/- 85%), als ook het aandeel waarbij begeleiding actief werd aangeboden (40%).
- *De aard van de begeleidingsactiviteiten* is de laatste drie jaar niet sterk veranderd. Begeleiding bestaat vaak uit: introductiebijeenkomsten voor startende leraren; begeleiding door ervaren docent; intervisiegroepen en lessen die worden bijgewoond en besproken. Uit onderzoek van de OECD is bekend dat lesobservatie en feedback effectieve instrumenten zijn voor de professionalisering van docenten. Bij ruim 80% van de starters in het vo zijn lessen geobserveerd.
- 40% van de starters stelt dat de school een uitgewerkt programma heeft voor startende docenten.
- *De inhoud van de begeleiding* kent geen verschillen met het jaar daarvoor (omgang met leerlingen, orde houden in de klas en het reilen en zeilen op school).
- *Behoeftte begeleiding*: er is in het vo meer behoefte aan begeleiding over maatwerk voor zorgleerlingen.
- *Reductie aantal lesuren*: ongeveer 59% van de starters in het vo krijgt een reductie van het aantal lessen op de school waar men werkt. 46% krijgt meer voorbereidingstijd voor hun lessen dan meer ervaren docenten. Dit verschilt weinig ten opzichte van het jaar daarvoor.
- *Tevredenheid*: ruim driekwart (77%) is (zeer) tevreden over de ondersteuning en begeleiding vanuit school. Uit regressieanalyse blijkt dat de tevredenheid met de begeleiding nauw samenhangt met de begeleidingsintensiteit. Naarmate startende leraren intensiever worden begeleid, zijn zij tevredener over de ondersteuning en begeleiding op school. Daarnaast heeft ook de begeleiding door een ervaren docent of een mentor/coach een gunstig effect op de tevredenheid.
- *Verbeterpunten*: in het vo wordt al wel vaker gebruikgemaakt van begeleidingsprogramma's, maar zou meer aandacht kunnen worden besteed aan differentiatievaardigheden, didactische vaardigheden en het voorbereiden van de lessen.
- *Werkdruk van starters*: de werkdruk van starters is de afgelopen jaren iets afgenomen. In 2016 ervoer 60% van de starters in het vo (zeer) veel werkdruk, ten tijde van deze monitor was dat 54%.

De Inspectie van het Onderwijs constateerde in de Staat van het Onderwijs 2022 dat ongeveer 11 procent van de beginnende leraren het onderwijs binnen twee jaar verlaat.<sup>13</sup> In zijn algemeenheid hangt deze uitval van beginnende leraren samen met de omvang van de aanstelling, de aard van het contract en het opleidingsniveau. Een grotere omvang van de aanstelling, een vast contract en een andere achtergrond dan een academische achtergrond zouden bij beginnende docenten de kans verkleinen op een vertrek uit het onderwijs. Voion heeft dit jaar ook een factsheet opgesteld<sup>14</sup> waarin redenen voor uitval aan bod komen. Naast de bovengenoemde redenen zijn dit een hogere leeftijd van de starter; een school met een groter aandeel oudere docenten; een school met meer verzuim; een lage rentabiliteit van een schoolbestuur en de mate van stedelijkheid (hoe minder stedelijk, hoe hoger de uitval).

### Besturen en schoolleiders aan het woord

Besturen en schoolleiders vertellen in interviews hoe de begeleiding van leraren de afgelopen anderhalf jaar verlopen is. Bijvoorbeeld hoe deze professioneler geworden is:

*“Ik had al een begeleidingsteam voor het eerste jaar. Voor het tweede en derde jaar kregen ze eerst een begeleidingsaanbod op maat, maar daarna heb ik ook voor die jaren daar een programma op gemaakt.”*

*“We hebben de begeleiding van starters verder geprofessionaliseerd. We hebben 85 mensen aangeworven en drie schoolleiders flink in de uren gezet om dit te begeleiden. We zijn vorig schooljaar gestart met een introductiebijeenkomst zodat mensen voor ze op school waren al wat ingeburgerd waren.”*

<sup>12</sup> MOOZ en Centerdata (december 2021). Loopbaanmonitor onderwijs.

<sup>13</sup> Inspectie van het Onderwijs, Staat van het Onderwijs, 2022.

<sup>14</sup> <https://www.voion.nl/media/4249/factsheet-uitval-startende-docenten.pdf>

*Verder hebben we tweewekelijkse bezoeken van lessen: dat was niet mogelijk geweest zonder deze middelen. Lesbezoeken doen we drie jaar. Daarbij neemt de intensiteit af.”*

Soms lijkt er ogenschijnlijk niets veranderd de afgelopen jaren, maar is dit wel het geval.

*“We hebben een heel protocol het eerste jaar, ook een deel van het tweede jaar waardoor mensen teruggeven dat ze goed opgevangen worden. Dit protocol is inclusief intervisie, leraren die behoorlijk zijn vrijgesteld zodat ze ruimte hebben in hun takenpakket om daarin een rol te vervullen en professionele coaches. Ten opzichte van een paar jaar geleden doen we niet veel anders. Maar we evalueren wel elk jaar en pakken verbeterpunten dan ook op. Daar wordt de kwaliteit steeds hoger van.”*

Ook komt het voor dat op stedelijk niveau een generiek begeleidingsprogramma is opgezet naast het specifieke aanbod van scholen zelf. Een programma dat nu nog alleen voor startende leraren is en op termijn ook voor startende schoolleiders zal zijn.

*“We doen veel op stedelijk niveau qua bestuurlijke samenwerking. We hebben besloten tot een stedelijk inductieprogramma. Het doel is om gezamenlijk voldoende gekwalificeerde eerste en tweedegraads docenten op te leiden, verder te professionaliseren en te behouden voor de regio. Dit is in aanvulling en samenhang op wat scholen zelf al doen de eerste drie jaar van iemands aanstelling.” Voordeel? “Hiermee kan een docent ook buiten het specifieke aanbod van de school vinden wat hij/zij nodig heeft. De behoefte van een startende collega kan breder zijn dan wat die specifieke school aanbiedt. Denk aan intensieve begeleiding/coaching. Vandaar dus nu naast het specifieke aanbod van scholen ook een generiek aanbod.” Knelpunten? “Er waren afstemmingsproblemen. We hebben vier opleidingsscholen waar studenten van lerarenopleidingen worden opgeleid. Die afstemming moest ook plaatsvinden met individuele scholen.” Is dit aanbod ook voor directeuren? “Directeuren gaan op termijn binnen de academie vallen, maar nu nog niet. We hebben voor hen een management development en mkt-traject ontwikkeld waar we mensen begeleiden en verder professionaliseren. Daar ligt een mooi traject, op maat met externe begeleiding.”*

Tot slot benadrukken schoolleiders dat niet altijd de geldstroom vanuit de regeling de katalysator is geweest voor een verdere professionalisering van de begeleiding:

*“De begeleiding van leraren is versterkt, maar daar is geen exact verband met het geld. De voornaamste katalysator zijn de opleidingsscholen. Die hebben dit hoog op de agenda staan en stimuleren dat via schoolopleiders. De urgentie is duidelijk: je hoeft maar in de statistieken te kijken om je te schamen hoeveel docenten er uitvallen de eerste jaren.” Hoe ziet de begeleiding eruit? “Die kent verschillende vormen. Sowieso krijgt een docent minder taken de eerste jaren, daarnaast een-op-eenbegeleiding en een inductieprogramma op regionaal niveau zodat vakgenoten grotere kans hebben elkaar te ontmoeten. Daar moet ik nog wat praten, maar ik geef niet op. Ook daar geldt dat het belangrijk is om de grenzen van de eigen stichting over te gaan. Het is meer koudwatervrees dan onwil dat dit niet vanzelf gaat.”*

### 3.4 Begeleiding startende schoolleiders

#### **Uitgangspunt 2020 startende schoolleiders**

Het volgende thema gaat over de startende schoolleiders. Ook hier starten we met de dashboardinformatie uit 2020 en vervolgen met wat er bekend is over de stand van zaken en ontwikkeling.

## Dashboordinformatie 2020: Startende schoolleiders

### Doelstelling (Sectorakkoord)

Voor een goede en duurzame onderwijskwaliteit zijn goed opgeleide, professionele schoolleiders en bestuurders, die in staat zijn richting te geven aan schoolorganisaties en onderwijskwaliteit, onontbeerlijk. Daarom is in het sectorakkoord de ambitie opgenomen dat schoolbesturen zorgen dat startende schoolleiders een effectief inwerk- en begeleidingsprogramma volgen, als onderdeel van het strategisch personeelsbeleid.

### Welke beweging is zichtbaar? (in 2020)

a) Uit de tweejaarlijkse monitor 'professionalisering schoolleiders' (2020) blijkt dat 20 procent (was: 27,1 procent in 2018) van de startende schoolleiders een gedegen inwerkprogramma heeft gehad. 35 procent (was: 29,2 procent in 2018) heeft in beperkte mate een inwerkprogramma gehad. Uit de monitor 'professionalisering schoolleiders' blijkt dat introductieprogramma's nog geen standaard onderdeel zijn van het strategisch personeelsbeleid van scholen en besturen. Ook zijn ze nog niet altijd een vast onderdeel van de professionalisering van schoolleiders. Schoolleiders die sinds 2018 zijn begonnen hebben vaker een inwerk- en begeleidingsprogramma gehad dan de schoolleiders die daarvoor zijn gestart in hun functie, dat is dus een positief signaal

b) Indicator VO 2020 (juli 2017): circa 70 procent van de besturen geeft aan dat ze een inwerkprogramma aan schoolleiders aanbieden. Inwerkprogramma voor startende schoolleiders (stand van zaken juli 2017): het aantal scholen waar startende schoolleiders (korter dan 2 jaar aan het werk) geen inwerk- en/of begeleidingsprogramma krijgen aangeboden neemt tussen 2015 en 2017 licht af van 30,4 procent naar 28,6 procent. Deze uitvraag onder besturen is herhaald tot 2018.

c) Onderzoek van Leisink en Knies (2017), De staat van strategisch personeelsbeleid in het vo: 'De ondersteuning voor startende schoolleiders wordt als goed beoordeeld' (4,03) (door besturen). Dit is in de vorige voortgangsrapportage ook reeds gemeld. Door de COVID-19-maatregelen is het monitoronderzoek 2020 nog niet uitgevoerd. Het rapport van het vervolgonderzoek wordt eind 2020 opgeleverd. Dit onderzoek wordt dan ook uitgezet onder schoolleiders en leraren, zodat ook hun bevindingen meegenomen worden en vergeleken met die van besturen.

### Welke acties worden ondernomen?

De VO-raad heeft met het beroepsregister schoolleiders en het Netwerk voor Schoolleiders een Schoolleidersagenda opgesteld waarin de begeleiding van startende schoolleiders als één van de kernthema's is geagendeerd. Daarbij is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor realisatie van die begeleiding bij schoolbesturen zelf gelegd. De sector is zich bewust van zijn verantwoordelijkheid hiervoor. Hoewel er geen recente cijfers beschikbaar zijn van hoe besturen hun beleid ten aanzien van startende schoolleiders waarderen, lijkt het erop dat besturen een positiever beeld hebben dan de schoolleiders zelf ervaren (zie uitkomst bij a). Uit onderzoek en gesprekken met schoolleiders blijkt dat ze vooral graag van elkaar leren. De sector- en schoolleidersorganisaties ondersteunen deze ondersteuningsbehoefte op diverse manieren, o.a. door het organiseren van Leiderschapslabs, faciliteren van netwerkbijeenkomsten en het aanbieden van specifieke trainingen, door o.a. de VO-academie en het schoolleidersregister VO. Over de effectiviteit van inwerkprogramma's voor schoolleiders is weinig bekend in de wetenschappelijke literatuur. In opdracht van OCW en de VO-raad voert Ecorys daarom een onderzoek uit naar de begeleiding van startende schoolleiders in het vo. Het eindrapport dat eind 2020 opgeleverd wordt, levert meer inzicht op over de achtergronden en behoeftes van deze specifieke doelgroep, inzicht over effectiviteit van inwerkprogramma's en inzicht over de ondersteuningsstructuur (inbedding in het strategisch personeelsbeleid, e.d.).

Bron: Dashboard VO-Sectorakkoord 2020

## Ontwikkeling en stand van zaken startende schoolleiders

Het meest recente monitoronderzoek, over 2020-2021, laat zien dat het overgrote deel van de schoolleiders tevreden is over de ruimte die zij krijgen voor professionele ontwikkeling en vindt dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn.<sup>15</sup> Te lezen valt dat er vaak weinig structuur is rondom het maken van afspraken over professionalisering, dat er sprake is van maatwerk en dus ook verschillende manieren van reflecteren op de eigen professionele ontwikkeling. Denk aan intervisie, bestuurlijke/collegiale visitatie, informele gesprekken met collega's, delen van inspirerende boeken of podcasts en externe coaching. Tijdgebrek en werkdruk worden wel als belemmering voor het ondernemen van professionele ontwikkelingsactiviteiten genoemd. Tijdens corona ging ook veel tijd naar crisismanagement van de scholen.

Meer in detail:

- Meer dan de helft van de schoolleiders (met minder dan 5 jaar ervaring) gaf aan geen inwerk- en begeleidingsprogramma te hebben gehad. Een derde heeft in beperkte mate een aanbod ontvangen. Maar 10% heeft wel zo'n aanbod ontvangen.

<sup>15</sup> Kohnstamm Instituut & Oberon (2022). Monitor Professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2020-2021.



- *Inhoud programma's*: bestaan vaak uit een combinatie van regelmatige gesprekken met collega's of leidinggevende en/of coaching en begeleiding en/of cursussen en scholing. Dit wordt vaak intern georganiseerd binnen het eigen bestuur, al dan niet in combinatie met externen;
- *Tevredenheid*: 85% is tevreden tot zeer tevreden (van het deel dat een inwerk- en begeleidingsprogramma heeft gedaan). 15% is overwegend tevreden.

Tot slot is een relevante bevinding uit het arbeidsmarktonderzoek van Voion<sup>16</sup>: dat leraren die interesse hebben in de overstap naar schoolleider eerder geneigd zouden zijn het te doen wanneer ze betere begeleiding kregen als startende schoolleider (20%) – *Dus met meer begeleiding voorkom je niet alleen de uitval van startende schoolleiders, maar zorg je ook voor hogere aantrekkelijkheid van de baan.*

### Besturen en schoolleiders aan het woord

Besturen en schoolleiders vertellen in interviews hoe de begeleiding van schoolleiders de afgelopen anderhalf jaar verlopen is. Wat hierin opvalt is dat er volgens henzelf weinig veranderd is vergeleken met de jaren daarvoor. Ze zien daar ook weinig aanleiding toe: ze zijn tevreden met het maatwerk in de begeleiding die ze zelf bieden en de mogelijkheden voor scholing en externe coaching. Ze krijgen daar ook positieve reacties op terug. Dat kwaliteit, aandacht en maatwerk hierbij van belang zijn klinkt in alle gesprekken door. Sommigen scholen zullen dat al jaren doen, anderen zullen daar nog stappen in te zetten hebben. Wat opvalt is dat de begeleiding van schoolleiders in deze maatwerkconstructies heel erg leunt op de persoon (een goede rector/bestuurder). Dit maakt borging een aandachtspunt. Frequent wisselen van bestuurders maakt begeleiding van startende schoolleiders kwetsbaar.

*“Startende schoolleiders begeleiden doe ik zelf. Dat is één van mijn voornaamste taken vind ik als bestuursvoorzitter. Rectoren zijn mij ploegje. We hebben een collectief deel maar verder als het gaat om persoonsontwikkeling is dit maatwerk.”* Is op enige manier sprake van borging? *“Ik heb een ‘mensontwikkelingsprogramma’ waarin ik mijn werkwijze beschreven heb (werktitel). Maar het kan best zijn dat mijn opvolger dat weer anders doet.”*

*“De begeleiding van nieuwe rectoren of afdelingsleiders doe ik zelf. Dat is maatwerk. Ik heb iedere week een uur lang een coachingsgesprek met hen en heb aan het begin van het schooljaar een ontwikkelingsassessment afgenomen. Daar stemmen we eventuele cursussen en coaching op af. Maatwerk is belangrijk. Ik ben 7 jaar werkzaam hier en heb dat altijd zo opgepakt.”*

*“De begeleiding van schoolleiders zit in mijn eigen portefeuille. Dat doe ik zelf en collega's zijn daar tevreden mee. Een aantal van hen is gaan studeren (ten behoeve van hun taak als schoolleider). Ik moet nog kijken of dit bijvoorbeeld onder deze aanvullende regeling kan vallen.”* (...) *“Verder is een drietal leraren naar de introductiecursus middenmanagement van de VO-raad geweest. Dat was een snuffelcursus. Heel nuttig. Die drie hebben besloten om het niet te doen: de realiteit van de functie van schoolleider bleek anders dan ze dachten.”*

*“Nieuwe directeuren begeleid ik zelf. Ik spreek ze aan op dingen en reflecteer met hen. De afdelingsleiders worden door de rectoren begeleid.”* (...) *“Schoolleiders komen zelf met een opleidingswens of wij kaarten aan dat coaching nodig is. Dat is een wisselwerking.”* (...) *“Een voorbeeld: een rector heeft twee locaties met meer dan 2000 leerlingen, meer dan 200 man personeel. Ze had het altijd heel erg druk met al die subsidies die er allemaal zijn. Ik had een structuur opgezet in Teams: dit moeten we bijhouden per subsidie dus dat overzicht was er. Waarom doe je het allemaal zelf was mijn vraag aan haar. Nee, die afdelingsleiders kunnen dat niet nee. En op deze manier is dat over twee jaar nog steeds zo. Hoe denk je dat ze het vinden dat jij het niet loslaat? Toen begon de rector langzaam dingen neer te leggen bij haar afdelingsleiders. Dat begint nu te draaien. Zo werk je als team samen.”*

Een enkeling plaats een kritische noot bij de begeleiding van startende schoolleiders. Een schoolleidersbeurs in een context van hoge werkdruk en arbeidsmarkttekorten roept de vraag op hoe haalbaar het is om als schoolleider te professionaliseren. Hetzelfde geluid hoorden we terug bij professionalisering van leraren (zie einde 3.2).

<sup>16</sup> Voion (maart 2021). Arbeidsmarktonderzoek schoolleiders VO.

*“Heel eerlijk: ik vind dat de begeleiding van schoolleiders onvoldoende is. Er wordt niet tegen beginnende leidinggevende gezegd: neem een externe coach. Dat zou wel moeten. Ik heb een rector die hier aandacht voor heeft, maar over het algemeen (eigen ervaring eerder) is hier geen structuur voor.” (...) “Er komt nu gelukkig een schoolleidersbeurs. In de huidige cao is afgesproken dat schoolleiders tot een bepaald bedrag een beurs kunnen aanvragen, maar de details zijn nog niet uitgewerkt. Mijn zorg daarbij is: alle taken moeten wel gebeuren. Wie pakt de taak over als je die als schoolleider tijdelijk afstoot?”*



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Schoolverzuim leerlingen

# 4

## 4 Schoolverzuim leerlingen

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het beperken van langdurig schoolverzuim en dan vooral de ontwikkeling sinds eind 2020. We starten met de uitgangspunten zoals beschreven in het Dashboard VO, en gaan vervolgens in op de cijfermatige ontwikkelingen, de invloed van corona en de relevante ontwikkelingen op scholen en in het landelijk beleid.

#### Dashboardinformatie 2020: Thuiszitters

##### Doelstelling

De doelstelling van het Thuiszitterspact (2016) was: per 2020 zit geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zonder een passend aanbod van onderwijs of zorg, tenzij de leerling is vrijgesteld van de leerplicht.

##### Welke beweging is zichtbaar? (in 2020)

Het lukt gelukkig om steeds meer kinderen terug naar school te krijgen. Het aantal kinderen dat niet ingeschreven stond op school en dat weer een plek krijgt is namelijk toegenomen. Dat aantal steeg van 2.141 leerlingen in schooljaar 2017-2018 naar 2.480 leerlingen in schooljaar 2018-2019. Wij schrijven dit toe aan de verbeterde samenwerking tussen de betrokken partijen die zich hard maken voor ieder individueel kind. In het vo is het aantal langdurig thuiszitters ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van vorig schooljaar. Met langdurig thuiszitters worden leerlingen bedoeld die meer dan drie maanden ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling en verzuimen (langdurig relatief verzuim) en leerlingen die meer dan drie maanden niet ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling (absoluut verzuim). Het absolute aantal schommelt tussen de 1.800 en 1.900, wat gelijk staat aan 0,077 procent van alle leerplichtige leerlingen. Sinds het Thuiszitterspact is de landelijke aandacht voor de thuiszittersproblematiek geïntensiveerd, wat terug te zien is in het werk dat wordt verricht in de regio's. Wij zien dat veel partijen intensief met elkaar samenwerken doordat bijvoorbeeld gemeente, school, samenwerkingsverband, buurtteam, de jeugdverpleegkundige en de leerplichtambtenaar samen met de ouders naar de meest optimale ondersteuning en plek voor kinderen zoeken.

##### Welke acties worden ondernomen?

De VO-raad is partner van het Thuiszitterspact, waar ook de PO-Raad, VNG, ministeries van Justitie en Veiligheid, OCW en Volksgezondheid, Welzijn en Sport in mee hebben getekend. Daarnaast ondersteunt de VO-raad (samen met de PO-Raad) scholen en samenwerkingsverbanden bij het bieden van passend onderwijs via het Steunpunt Passend Onderwijs. In 2020 loopt het Thuiszitterspact af. De VO-raad draagt actief bij aan het vervolg van de thuiszittersaanpak, samen met vele andere partijen. De afgelopen periode heeft laten zien dat er veel lessen te trekken zijn voor het geven van afstandsonderwijs aan kinderen en specifiek ook voor thuiszitters. Nu is het moment om hiermee versneld aan de slag te gaan. Daarom draagt de VO-raad actief bij aan de door het ministerie van OCW opgerichte kerngroep, bestaande uit de PO-Raad, VNG, AVS, Ivho, Ingrado en vertegenwoordigers van ouderorganisaties en jongerenorganisaties de komende weken de mogelijkheden rondom afstandsonderwijs in kaart aan het brengen. In de brief van januari 2020 aan de Tweede Kamer (Thuiszitters in het funderend onderwijs) heeft het ministerie van OCW verder aangekondigd het vervolg langs drie pijlers te zien: kind centraal, de regionale aanpak en de rol van de centrale overheid. In het najaar wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over het actieplan en de verkenning over afstandsonderwijs, waarbij de verbinding met de evaluatie passend onderwijs wordt gezocht. De komende twee jaar wordt ongeveer €20 miljoen beschikbaar gesteld aan schoolbesturen om doelgericht in te zetten op het terugdringen van het aantal thuiszitters. Deze inzet moet worden afgestemd in de mr. Door de inspraak van de mr wordt de positie van ouders en leerlingen steviger verankerd, passend bij het algehele verzuimbeleid. Hierdoor hopen we grotere voortgang op dit thema te boeken.

Bron: Dashboard VO-Sectorakkoord 2020

### 4.2 Cijfermatige ontwikkeling

In maart 2022 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de verzuimcijfers 2020/2021 en de verzuimaanpak op de scholen.<sup>17</sup> De recente overall cijfers voor alle relevante onderwijssectoren laten een lichte daling van het schoolverzuim zien en tegelijk ook een stijging van het aantal vrijstellingen 5 onder a. Het actuele beeld voor het vo alleen is af te leiden uit een van de bijlagen bij de kamerbrief. Op basis van die cijfers, aangevuld met cijfers uit eerdere rapportages is tabel 4.1. samengesteld.

<sup>17</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (maart 2022). Kamerbrief over verzuimcijfers 2020–2021 en verzuimaanpak.

Tabel 4.1 Schoolverzuim vo over jaren\*

	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Absoluut verzuim totaal	1186	1207	1006
Absoluut verzuim > 3 maanden	523	530	463
Langdurig relatief verzuim totaal	1882	1617	1513
Langdurig relatief verzuim >3 maanden	1389	1225	957

Bron: rapportages leerplichtwet (G-gemeenten) over verschillende schooljaren.

Voor het vo zien we dat er op alle onderdelen sprake is van een daling. Het aantal thuiszitters zonder vrijstelling is van 1912 jongeren in schooljaar 2018/2019 gedaald naar 1420 in schooljaar 2020/2021.<sup>18</sup> Of er in het voortgezet onderwijs sprake is van een trade-off met het aantal vrijstellingen is niet bekend, omdat er geen specifieke cijfers over vrijstellingen in het vo beschikbaar zijn.<sup>19</sup>

### Corona en de verzuimcijfers

Hoewel er sprake is van een stevige daling in de cijfers, zijn de absolute aantallen nog steeds behoorlijk hoog. Ook is er in de recente jaren mogelijk sprake van onderrapportage. Het is namelijk (nog) niet duidelijk hoe corona precies van invloed is geweest op de verzuimcijfers. Ingrado heeft de ontwikkeling en achtergronden onderzocht en concludeerde over het verzuim in algemene zin dat<sup>20</sup>:

- er geen eenduidige ontwikkeling van de verzuimcijfers is bij de verschillende leerplichtorganisaties;
- veel respondenten het moeilijk vinden om vast te stellen of covid van invloed is geweest op de ontwikkeling van het verzuim;
- de effecten van covid vooralsnog beperkt lijken.

Ingrado noemt in haar rapport ook concrete voorbeelden die van invloed kunnen zijn op de cijfers:

- De scholen hadden minder goed zicht op het verzuim. *“De scholen hadden volgens zo’n 70 procent van de respondenten (veel) slechter zicht op het verzuim. In de perioden dat het onderwijs online werd aangeboden, konden docenten moeilijker vaststellen of leerlingen wel of niet aanwezig waren. Daarbij werden vanuit leerplicht grote verschillen tussen scholen maar ook binnen scholen waargenomen. De communicatie binnen de school speelde daarin een belangrijke rol.”*
- Scholen waren minder bereid om te melden omdat er (in het schooljaar 2019-2020) niet werd gehandhaafd door leerplicht als gevolg van de sluiting van de scholen;
- Als gevolg van de schoolsluitingen door covid vonden er geen intakes plaats van nieuwkomers (expats, asielzoekers en binnen Nederland verhuizende leerlingen).

Overigens worden ook andere factoren genoemd die op schoolniveau een invloed gehad kunnen hebben (zowel positief als negatief). Het gaat dan om zaken als een nieuwe verzuimaanpak, een ander leerlingvolgsysteem of veranderende omstandigheden bij de leerplichtorganisatie. Ingrado constateerde in haar onderzoek ook dat scholen in 2020/2021 vaker contact hadden met de leerplichtambtenaar (o.a. over het soort verzuim) en dat de relatie tussen scholen en leerplichtorganisaties is geïntensiveerd. Vanuit Ingrado is het algemene beeld dat scholen tijdens corona niet meer zijn gaan doen en dat ze overbelast zijn geweest. Een vertegenwoordiger zegt daarover: *“Het onderwijs op afstand heeft veel gevraagd en had ook de hoogste prioriteit. Het bijhouden van het verzuim was lastiger; het werd ook niet goed bijgehouden. Scholen gingen alleen op zoek als leerlingen echt ‘zoek’ waren geraakt. Ze deden daarbij een beroep op de leerplichtambtenaren. In de praktijk bleek het vaak om leerlingen te gaan die niet beschikten over de digitale middelen (geen device, geen internet, dat soort dingen).”*

### 4.3 Verzuimbeleid op de scholen

Dat corona impact heeft gehad op de scholen komt ook naar voren uit de interviews met vertegenwoordigers van scholen.

<sup>18</sup> Het aantal thuiszitters kan worden samengesteld uit het absoluut verzuim > 3 maanden en het relatief verzuim > 3 maanden.

<sup>19</sup> Volgens een ingewijde wordt schoolsoort niet als kenmerk geregistreerd bij de vrijstellingen.

<sup>20</sup> Ingrado (2022). Het verhaal bij de cijfers uit de Leerplichttelling 2020-2021.

*“We hebben veel ellende gehad met corona: achter een scherm heb je geen zicht op leerlingen. Het zorgde voor geestelijk verzuim: leerlingen waren wel online, maar hoeveel hebben ze opgepikt? Dat heeft impact gehad. Wat we nu vooral merken is dat de problematiek verschuift: we hebben specifieke problematiek dwars door afdelingen en leerjaren heen in plaats van in één klas. Er is weinig groepsgevoel en sociale controle.”*

Ook merkt iemand op dat corona als stimulans heeft gewerkt om meer te doen aan coaching en ‘leren leren’: *“Verzuim hangt vaak samen met dat het niet goed gaat met kinderen op school. We zijn begonnen met leercoaches om te helpen met leren leren. Dat hangt voor mij samen met corona, is echt iets voor nu.”* Vanuit een ander schoolbestuur wordt een soortgelijke ontwikkeling genoemd en wordt ook ingegaan op de lopende zaken wat betreft verzuim en thuiszittersproblematiek.

*“Een van de weinige voordelen van covid is dat we nog nooit zo’n goede relatie met leerlingen hebben gehad als nu. De rol van de mentor is aanzienlijk versterkt. Ik hoop dat we dat kunnen vasthouden. Tijdens covid waren we streng: we eisten dat de mentor één keer per week contact had (een-op-een of in subgroepen) en ik weet zeker dat dit in al onze scholen plaatsgevonden heeft. We hopen dat dit nu ingesleten is. [...] Registreren en monitoren doen we; we nemen deel aan een vroegtijdig schoolverlaters programma. Ook daarin is er een sleutelrol voor de mentor en het zorgteam. Thuiszittersproblematiek is heel ingewikkeld: de voornaamste last hebben we daarbij van vechtscheidingen; dat bemoeilijkt de informatievergaring.”*

De coronaperiode wordt dus niet alleen gekenmerkt door stagnatie. Uit de interviews komt naar voren dat binnen sommige scholen/besturen, juist op het gebied van verzuim, stappen zijn gezet. Hieronder volgen drie andere voorbeelden daarvan.

*“In het tegengaan van schoolverzuim van leerlingen hebben we fors geïnvesteerd de afgelopen twee jaar. We hebben geïnvesteerd in de keten van mensen. We hebben een hele keten gemaakt van leerlingcoördinator tot de melding bij DUO die nu loopt, waardoor geen enkele leerling niet in beeld is. We hebben ook geïnvesteerd in extra leerlingcoaches. Daarnaast hebben we een trajectklas opgezet. Dat is een fysieke klas in de school waar een zorgteam zit waar leerlingen (met angststoornissen, depressie, kinderen die een hele dag niet volhouden etc.) naar toe kunnen. Het is een huiskameridee. Niet verplicht: leerlingen worden uitgenodigd. Daar zit een heel zorgteam om heen om de kinderen in de school te houden. Het aantal thuiszitters is daardoor bij ons nu nul. Ons devies is: hoe lang kunnen we zoveel mogelijk leerlingen in de school houden. Ook hier zit dat maatwerkprogramma: misschien kun je vak x wel volgen bij die docent (met veel rust en orde in de klas), daarna komt een moeilijker uur dan ben je welkom in de huiskamer en daarna kun je weer terug in je eigen klas. Een aantal jaar geleden hadden we dit niet. Steeds meer scholen om ons heen willen dit ook. We zijn dit concept ook heel actief naar andere scholen toe aan het delen. Deels ook uit eigenbelang, want ouders en leerlingen weten ons te vinden. Je moet voorkomen dat je alleen maar een bepaald soort leerlingpopulatie aantrekt. Juist de balans die er is, tussen leerlingen die het reguliere lessenaanbod kunnen volgen en leerlingen die dankzij deze klas binnen de school blijven, werkt goed.”*

*“We hebben binnen een van onze scholen een pilot ontwikkeld (Buitenkans<sup>21</sup>). Dat is een andere manier van werken in relatie tot schoolverzuim. Vervolgens is de pilot uitgezet op tien scholen met zestien vestigingen. In 2023 zal het in alle scholen zijn. We hebben daarbij een aantal professionals die directer interveniëren op verzuim. Zorg wordt eerder betrokken bij verzuim en we hebben lijntjes op een aantal punten korter gemaakt. Het is nog steeds vallen en opstaan. We zijn ook met de gemeente in gesprek om de structuur onderwijs en zorg anders in te richten.”*

*“Onze leerlingadministratie rammelde. We hebben iemand aangenomen voor het leerlingloket, zodat alles meer gestroomlijnd is en er dus sneller actie mogelijk is.”*

Er zijn ook geïnterviewden die benadrukken dat nieuwe maatregelen onderdeel zijn van een al veel langer lopende ontwikkeling.

<sup>21</sup> <https://www.project-buitenkans.nl/>

*“Aandacht voor het verzuim van leerlingen, dat loopt altijd al. Ik was enigszins verbaasd dat dit thema er ook bij hoorde. We hebben thuiszitters, maar die zijn in beeld bij het samenwerkingsverband, die worden door hen gemanaged. Verder hebben we de afgelopen anderhalf jaar met name ingezet op coachend mentoraat. Mentoren zijn daarvoor in opleiding geweest. Het was eerst een probeersel (tweeënhalf jaar geleden). Leerlingen vonden het prettig. En nu zijn alle mentoren opgeleid en geven ze zo invulling aan het mentoraat. Op deze manier houden ze vinger aan de pols bij leerlingen en voelen leerlingen dat we zien dat ze er zijn. Daarnaast hebben we leerlingcoördinatoren in het leven geroepen. Die zitten samen met de mentoren zwaar bovenop verzuim en leerlingen die bepaald gedrag vertonen.”*

#### 4.4 Verzuimontwikkelingen breder perspectief

Bovenstaande voorbeelden vanuit de scholen laten, hoewel anekdotisch, zien dat er op een deel van de scholen ontwikkelingen hebben plaatsgevonden wat betreft schoolverzuim. Het algemene beeld over de ontwikkeling in de afgelopen jaren blijkt dan ook sterk afhankelijk van het perspectief dat men heeft en de accenten die men legt. Waar de een het beeld schetst dat er zich in de afgelopen anderhalf jaar geen opmerkelijke ontwikkelingen hebben voorgedaan, dat verzuim onvoldoende prioriteit heeft en nog steeds sterk procesmatig van aard is, ziet een ander wel ontwikkelingen en benadrukt men bijvoorbeeld de toegenomen aandacht voor aanwezigheidsbeleid en de mogelijkheden van afstandsonderwijs.

##### Aanwezigheidsbeleid

Vanuit verschillende kanten wordt het belang van meer aandacht voor verzuimpreventie benadrukt. Aanwezigheidsbeleid past volgens geïnterviewden bij een preventieve aanpak. De centrale vraag bij een dergelijk aanpak is “Wat doe je om de leerlingen binnen boord te houden?”. Scholen zouden nu nog te vaak uitgaan van individuele casuïstiek, terwijl ze meer toe zouden moeten naar een generieke visie op verzuim. In zo’n visie wordt ook breder gekeken naar zaken als schoolbinding, schoolklimaat, veiligheid, (mentale) gezondheid en ouderbetrokkenheid. Voor de wetenschappelijk basis wordt vaak verwezen naar Kearney<sup>22</sup> en voor de praktijkuitvoering naar de aanwezigheidspilot in Twente. Een aantal scholen is daar op initiatief van het samenwerkingsverband een proeftuin schoolaanwezigheid gestart. Het volgende citaat geeft een indruk van hoe het aanwezigheidsbeleid er op een vo-school uit de pilot uit ziet.<sup>23</sup>

*“In de pilot wordt gebruikgemaakt van Response to Intervention (RtI). Dat model kent drie interventie-niveaus, waaronder universele interventies om schoolverzuim te voorkomen en schoolaanwezigheid te promoten (Tier 1), gerichte interventies voor jongeren die risico lopen op problematisch schoolverzuim (Tier 2) en intensieve interventies voor jongeren met problematisch schoolverzuim (Tier 3). [...] We stelden een werkgroep samen en verschoven onze focus van verzuimbeleid naar aanwezigheidsbegeleiding. Dit thema heeft raakvlakken met het mentoraat, met gesprekken met leerlingen en ouders, met een goede registratie van de aanwezigheid, en met eigenaarschap bij leerlingen. Van de conciërge tot en met de directeur: je moet het allemaal belangrijk vinden dat een leerling het prettig heeft op school en leren met welke handelingen je het verschil kunt maken. Bijvoorbeeld door wel een verzuimkaart te hanteren, maar geen onderscheid te maken tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. [...] We hebben inmiddels verschillende preventieve acties ingezet. Zo is de samenwerking met de leerplichtambtenaar bijvoorbeeld veel meer consulterend. Elke maandag heeft zij een preventief spreekuur met onze verzuimcoördinator. Dan komen leerlingen aan de orde die officieel nog niet aangemeld hoeven te worden, maar gaan we toch al kijken wat we kunnen doen. [...] Wat bij ons heel goed werkt, is dat we ook deelnemen aan de pilot ‘Interprofessioneel samenwerken’. De combinatie van diverse projecten heeft mooi op elkaar aangesloten. Onze missie ‘aanwezigheid van leerlingen’ begon op school, maar onze partners gaan daarin steeds meer mee.”<sup>24</sup>*

Bron: <https://www.vo2302.nl/nieuws/naar-school-graag/>

<sup>22</sup> Zie voor meer informatie bijvoorbeeld <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/document/leestip-managing-school-absenteeism-at-multiple-tiers-christopher-a-kearney/>

<sup>23</sup> Ingrado heeft in 2020 ook een handreiking en checklist aanwezigheidsregistratie opgesteld.

<sup>24</sup> Als mogelijke partners worden hierbij de schoolarts, jongerenwerk en leerplicht genoemd.



Aanwezigheidsbeleid slaat ook breder aan. We zijn de term in verschillende vo-jaarverslagen 2021 tegengekomen en ook in het landelijk beleid wordt aanwezigheidsbeleid als onderdeel van een van de drie actielijnen benoemd.

### Afstandsonderwijs

Een ander punt, reeds genoemd in het Dashboard, is de inzet van afstandsonderwijs. Bureau SEO heeft afstandsonderwijs aan thuiszitters recent onderzocht.<sup>25</sup> Daarbij is gekeken naar juridische en praktische obstakels. Juridisch spelen er bijvoorbeeld kwesties rond de inzet van publieke bekostiging, de verantwoordelijkheidsverdeling en de interpretatie van wet- en regelgeving. Wat betreft praktische inzet constateert SEO weinig problemen: *“Op praktisch vlak worden nauwelijks knelpunten ervaren ten aanzien van de digitale leeromgeving. Hiervoor is onder druk van de coronacrisis veel tot stand gekomen, waaronder de beschikking van devices.”*. In het rapport doet SEO ook een aantal aanbevelingen om de meer juridische knelpunten het hoofd te bieden.

### Knelpunt schoolverzuim: groeiende zorgen over complexe problemen bij jongeren

Voor schoolverzuim gelden de reeds eerder behandelde algemene knelpunten zoals corona en het lerarentekort. Een meer specifiek punt dat niet zozeer van invloed is op de planvorming, maar op het verzuim zelf is dat de aard en omvang van de problemen bij jongeren lijken te groeien. Uit de interviews komt naar voren dat er een groeiende zorg is over een toename van complexe (psychische) problemen bij jongeren. Zeker in combinatie met een gebrekkig werkende jeugdhulpverlening (o.a. wachtlijsten) kan dat ook van invloed zijn op het schoolverzuim. Deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van aandacht voor dit thema nog eens extra.

## 4.5 Landelijke beleidsontwikkelingen: uitwerking verzuimaanpak

In juli 2022 is de uitwerking verzuimaanpak in een kamerbrief uiteengezet. In deze brief is het oorspronkelijke uitgangspunt om het aantal thuiszitters tot een minimum te beperken opnieuw bevestigd.

*“Elk kind moet zich zo goed mogelijk kunnen ontwikkelen, ongeacht de ondersteuningsbehoefte. Daarom is in het coalitieakkoord afgesproken dat we het aantal onnodige thuiszitters terugbrengen naar nul door elk kind een vorm van onderwijs te bieden, onder meer door het vormgeven van een digitale school.”*

De voorgestelde aanpak bestaat uit de volgende drie actielijnen waarin ook de aanwezigheidsaanpak en het afstandsonderwijs zijn verwerkt:

- ieder kind wordt gezien, doordat aanwezigheid centraal te stellen;
- ieder kind krijgt een echt passend aanbod;
- inzet van digitaal afstandsonderwijs voor kinderen en jongeren die geen (volledig) onderwijs op school (kunnen) volgen.

Specifiek voor verzuim is een wetsvoorstel terugdringen verzuim opgesteld waarin is opgenomen dat (a.) de wijze van het registreren van verzuim eenduidig wordt; (b.) samenwerkingsverbanden passend onderwijs beter worden toegerust om verzuim tegen te gaan; en (c.) het onderwijskundig perspectief verplicht wordt betrokken bij de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet. Het wetsvoorstel ligt op dit moment ter consultatie voor.

<sup>25</sup> SEO economisch onderzoek (2022). Afstand overbruggen: ervaren knelpunten bij afstandsonderwijs aan thuiszitters geregistreerd als absoluut of relatief verzuim.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Slotbeschouwing

# 5

## 5 Slotbeschouwing

### 5.1 Belangrijkste bevindingen

#### *Voor welke doelstellingen, plannen en activiteiten worden de middelen ingezet?*

De jaarverslagen, verantwoordingsgevens en de gesprekken laten zien dat scholen de middelen inzetten voor een groot aantal verschillende activiteiten. Het is niet mogelijk om een helder kwantitatief, financieel beeld te geven 'wat precies waaraan' wordt uitgegeven omdat de schoolbesturen de middelen niet op die manier inzetten en er ook niet in detail over rapporteren. Veelgenoemde activiteiten in de verantwoordingsvragen van DUO over 2021 zijn onder meer:

- de professionele groei van docenten versnellen;
- uitval van startende docenten voorkomen;
- faciliteren van vitaliteit en gezondheid van personeel;
- de kwalitatieve en flexibele inzet van personeel verbeteren;
- terugdringen van personeelsverzuim.

Schoolbesturen geven in de verantwoordingsvragen (XBRL) op grote schaal aan dat ze in 2021 hebben gewerkt aan shrm en daarnaast ook aan duurzame inzetbaarheid en loopbaanbeleid (93%), de begeleiding van startende leraren (93%) en de begeleiding van startende schoolleiders (63%). Deze percentages zijn hoger dan op basis van de informatie van de jaarverslagen verwacht zou worden. Wel zien we daar ongeveer eenzelfde verdeling over de verschillende thema's heen met shrm als meest genoemde en de begeleiding van schoolleiders als minst genoemde thema.

Het overgrote deel van de besturen (96%) zet de middelen ook in voor de preventie van schoolverzuim. Wat betreft de inzet bij relatief verzuim (curatief) geldt dat voor 89 procent van de scholen en wat betreft de inzet bij absoluut verzuim en het beperken van vrijstellingen (curatief) geldt dat voor 80 procent van de besturen. In het laatste geval is onduidelijk of het hier ook gaat om gevallen die formeel buiten de verantwoordelijkheid van de school vallen. Steeds meer scholen richten zich naast hun formele verantwoordelijkheid ook breder op verzuim (en verzuimredenen) en maken een minder strikt onderscheid in geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Dit zien we ook terug in de aanwezigheidsaanpak van verzuim die door steeds meer scholen wordt toegepast.

#### *Op welke wijze zijn schoolleiders, personeel en mr betrokken bij de planvorming?*

In dit onderzoek kunnen we vooral de vraag beantwoorden of de verschillende gremia betrokken zijn bij de plan- en besluitvorming. Gevraagd naar de betrokkenheid bij het opstellen van de plannen voor de inzet van aanvullende middelen shrm geven besturen aan dat dat geldt voor schoolleiders (99%), personeel (80%) en de medezeggenschapsraad (95%). Over de precieze vorm van de betrokkenheid hebben we weinig informatie. Uit jaarverslagen en interviews krijgen we wel de indruk dat de betrokkenheid verschillende vormen kan aannemen, van alleen instemming geven tot het zitting hebben in de werkgroep.

Onder de noemer schooluitval van leerlingen is in de verantwoording ook gevraagd naar afstemming of instemming met het opstellen van plannen. Hierbij werden in de uitvraag door DUO meer antwoordmogelijkheden gegeven. De schoolleiding was het vaakst betrokken (96%), vervolgens het bestuur (95%), zorgcoördinatie (87%), pmr (82%), het samenwerkingsverband (73%) en de gmr (70%). Uit de cijfers is niets bekend over de vorm van betrokkenheid. Uit de gesprekken komt naar voren dat de betrokkenheid ook afhangt van de organisatie en de wijze waarop de leerlingzorg georganiseerd is.

#### *Welke knelpunten zijn er ervaren bij de planvorming en uitvoering van de plannen?*

De nieuwe regeling loopt pas sinds 2021 en de periode waarover gekeken kan worden is dan ook relatief kort. In deze periode is bovendien sprake van twee knelpunten met grote impact op de scholen:

1. corona(maatregelen);
2. lerarentekort.

Vooral in 2021 was de druk op scholen groot en had het (afstands)onderwijs grote prioriteit. Daardoor zijn zeker zaken blijven liggen. De effecten van corona zijn echter nog steeds niet volledig in beeld, zijn niet eenduidig en ook niet alleen maar negatief. Uit de stukken en gesprekken komt naar voren dat er, zij het soms in beperktere mate, ontwikkelingen zijn geweest op tal van terreinen. Opvallend daarbij is

bijvoorbeeld de extra aandacht voor contact met de leerlingen en de zorgen over het uit beeld verdwijnen van leerlingen.

Een knelpunt van een andere aard, dat door verschillende schoolbesturen is genoemd, vormen de subsidieregelingen zelf. Het grote aantal regelingen, de onderlinge overlap, het tijdelijke karakter en de gevraagde verantwoording maken dat besturen de regelingen ook als last ervaren. Dit leidt bij sommige schoolbesturen tot pragmatische keuzes bij de inzet van de middelen en de verantwoording daarover.

### *Wat is de stand van zaken van de doelen in vergelijking met die in 2020?*

#### Shrm

In 2018 is door een werkgroep bestaande uit OCW; de VO-raad; de inspectie en wetenschappelijke experts een set indicatoren van strategisch personeelsbeleid geformuleerd (zie box).

Set van indicatoren van strategisch personeelsbeleid in het VO:

- [1]. Afstemming van strategisch personeelsbeleid op externe ontwikkelingen
- [2]. Afstemming van strategisch personeelsbeleid op onderwijskundige doelen
- [3]. Ontwikkelperspectief leraren en schoolleiders
- [4]. Duurzame inzetbaarheid
- [5]. Kwaliteit van implementatie van strategisch personeelsbeleid door schoolleiders

In 2019 bleek dat schoolbesturen *gemiddeld genomen* indicator 1-3 als ruim voldoende tot goed beoordeelden; indicator 4 een aandachtspunt was en ze indicator 5 als ruim voldoende beoordeelden. Kanttekeningen daarbij waren het verschil in perceptie (van bestuurders en van de werkvloer) en dat evaluatie van shrm weinig wordt uitgevoerd waardoor de effectiviteit veelal onbekend is.

#### Wat is sindsdien de stand van zaken?

In 2021 werd in een vervolgonderzoek geconstateerd dat op vier van de vijf indicatoren werk aan de winkel was. Men benoemt als aandachtspunten:

- het (onderwijskundig) leiderschap van schoolleiders [indicator 2];
- het versterken van de ontwikkeling van strategisch personeelsbeleid op het gebied van duurzame inzetbaarheid [indicator 4];
- het versterken van het ontwikkelperspectief voor leraren en schoolleiders [indicator 3];
- de implementatie van personeelsbeleid [indicator 5].

*De eerste indicator* (afstemming van shrm op externe ontwikkelingen) behoeft dus blijkbaar geen extra aandacht. Interviews gehouden in het kader van de voorliggende evaluatie laten zien dat dit anno 2022 ook zo is. De reden? De urgentie van externe ontwikkelingen (personeelstekort) zit bij alle schoolleiders vooraan in het hoofd. Personeelstekort blijkt *de* katalysator om werk te maken van strategisch personeelsbeleid voor wie dat niet al deed. Het leidt onder andere tot:

- samenwerking in de regio (regionale aanpak lerarentekort);
- de eerste concrete stappen in uitwisseling van personeel (over grenzen van besturen heen);
- bezig zijn (met alle besturen) met de vormgeving van een lio-pool en zo elkaar helpen;
- het strategisch aanbieden van contracten (eerder een vast contract bij een tekortvak);
- weten wie wanneer met pensioen gaat en daarop voorsorteren door mensen te binden via stages;
- leraren stimuleren om een extra bevoegdheid te halen (bv. met een beurs vanuit het bestuur).

Wat opvalt uit de interviews is dat scholen zich (vergeleken met 2020) minder gedragen als een eiland. Van afstemming van strategisch personeelsbeleid op externe ontwikkelingen is dus zeker meer sprake. Op de andere indicatoren merken we (in de gesprekken met schoolleiders) nog minder voortgang. Hoewel er wel diverse initiatieven tot stand gekomen zijn sinds 2020. Denk aan:

- een stappenplan en nieuwe brochure van de VO-raad [indicator 2 en 5];
- continuering van het programma voortgezet leren [indicator 3,4 en 5].

De andere indicatoren [2-5] hebben duidelijk tijd nodig om te landen: het zijn geen zaken die je van vandaag op morgen regelt. De Inspectie constateert (in De Staat van het Onderwijs, 2022) dat er bij veel besturen nog onvoldoende sprake is van shrm waarin visie en doelen van de organisatie worden vertaald naar de inzet en professionalisering van alle medewerkers [indicator 2 en 3]. Onder het kopje duurzame inzetbaarheid volgt hierover meer context vanuit de praktijk in scholen. De deskresearch laat verder zien dat het voornemen om shrm in de wet te verankeren nog steeds overeind staat.

### Duurzame inzetbaarheid

Duurzame inzetbaarheid [indicator 4] is een integraal thema dat nauw samenhangt en overlapt met strategisch personeelsbeleid. Het kent vier pijlers: organisatiecultuur, werksituatie, loopbaan en vitaliteit (zie 3.1) en was in 2019 als enige van de vijf indicatoren van shrm een aandachtspunt. Wat we zien is dat het sindsdien een punt van zorg is gebleven, met name op de pijler werksituatie en loopbaan. Dit blijkt uit de sectoranalyse duurzame inzetbaarheid vo (2021). Medewerkers ervaren de werkdruk als hoog en de autonomie als laag [werksituatie]. Verder vinden ze de doorgroeimogelijkheden beperkt; benutten ze ruimte voor scholing niet maximaal en is het aandeel zestigplussers dat jaarlijks minstens een functioneringsgesprek heeft relatief laag [loopbaan]. De constatering van beperkte doorgroeimogelijkheden enerzijds en het niet maximaal benutten van de ruimte voor scholing intrigeert. Hoe komt dit? En wat staat het maximaal benutten van de ruimte voor scholing in de weg?

Interviews met schoolleiders laten zien dat scholen heel wisselend invulling geven aan duurzame inzetbaarheid. Sommige scholen zijn actief bezig op het terrein van loopbaan. Een schoolleider vertelt bijvoorbeeld hoe ze, met alle middelen die op hen afkomen, bewust inzetten op meerdere keuzemogelijkheden voor het personeel. En daarbij ook openstaan voor een scholingsvraag waar iemand zelf mee komt (ook als dit een cursus is die niet relevant is voor het huidige werk). Maatwerk is leidend en dat kweekt goodwill en rust. Andere schoolleiders lopen echter tegen knelpunten aan. Zij lichten toe waarom de pijler loopbaan voor hen zo lastig is: wat maakt dat mogelijkheden van scholing niet maximaal benut en/of taak- en functiedifferentiatie moeizaam of niet van de grond komen.

Zo is een reden dat mensen de ruimte voor scholing niet maximaal benutten volgens schoolleiders moeilijk vindbaar aanbod. Ze pleiten voor meer zicht op het aanbod van hogescholen en universiteiten. Het aanbod van commerciële aanbieders is beter vindbaar. Een andere reden is de geringe aansluiting van het aanbod op de lestijden. Al het externe aanbod is doordeweeks overdag. Omdat uitval van lessen, onder druk van onderwijstijd, taboe is, is meer aanbod later op de middag gewenst.

Taak/functiedifferentiatie kan bijdragen aan het professionaliseren van leraren en aan het ontwikkelperspectief van leraren en schoolleiders. In gesprekken met schoolleiders komt een aantal drempels naar voren waardoor dit niet of moeizaam van de grond komt:

- *Personeelstekorten*: schoolleiders zijn al blij als mensen lessen geven. Het idee dat mensen er taken naast willen maakt hen terughoudend: dan zijn er onvoldoende mensen voor het lesgeven!
- *Geen mogelijkheden zien*. Schoolleiders redeneren dat er maar één type functie is en dat ze beperkt zijn door het klassenbestand in hun school (en kijken dus niet verder dan de eigen school);
- *Weerstand in de organisatie vanwege diepgewortelde ideeën over gelijkheid*. Teams en de mr willen gelijke monniken, gelijke kappen. Ze zien de voordelen niet van differentiatie. De vertaalslag naar een werkwijze om mensen naar gelang van talenten te laten differentiëren in taken/opdrachten gaat daardoor langzaam.

Het doel van integraal duurzaam inzetbaarheidsbeleid is om medewerkers optimaal inzetbaar te houden voor de arbeidsmarkt tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Dat kan zijn voor het huidige werk, maar ook voor ander werk. In een arbeidsmarkt met tekorten, bij scholen met ingesleten gewoontes en met schoolleiders die soms niet verder kijken dan de muren van de eigen school geeft dit een spanningsveld.

### Begeleiding starters

Het percentage startende leraren in het vo dat begeleid wordt, is in 2021 (90%) gestegen ten opzichte van 2019 (86%) en weer bijna terug op het niveau van 2015 (92%). Aan de aard en inhoud van de begeleiding lijkt de afgelopen paar jaar niets veranderd (De Loopbaanmonitor, december 2021). Gesprekken

met schoolleiders laten echter zien dat op schoolniveau wel degelijk stappen gezet worden. De begeleiding is de afgelopen anderhalf jaar professioneler geworden. Bijvoorbeeld doordat men nu vaker, tweewekelijks, bezoeken van lessen heeft. Dit was niet mogelijk geweest zonder deze middelen. Ook komt het voor dat er ogenschijnlijk niets veranderd is de afgelopen jaren: de activiteiten zijn nog steeds hetzelfde. Maar dan blijkt in het gesprek dat de kwaliteit van deze activiteiten omhoog is gegaan doordat de school elk jaar de activiteiten evalueert en verbeterpunten oppakt. Een andere ontwikkeling is dat het voorkomt dat de afgelopen anderhalf jaar op stedelijk niveau een generiek begeleidingsprogramma is opgezet naast het specifieke aanbod van scholen zelf wat in totaal de kwaliteit van de begeleiding verhoogt. Verder signaleert een schoolleider dat in zijn school de opleidingsscholen de katalysator zijn geweest voor een verdere professionalisering van de begeleiding van startende leraren: zij hebben dit hoog op de agenda staan en stimuleren dit via schoolleiders.

Hoe zit het met de begeleiding van [startende directeuren](#)? Uit de monitor professionalisering schoolleiders (2020) bleek dat twintig procent een gedegen inwerkprogramma heeft gehad (27% in 2018) en dat 35 procent in beperkte mate een inwerkprogramma had (29% in 2018). De monitor uit 2022 laat zien dat meer dan de helft van de schoolleiders (met minder dan vijf jaar ervaring) *geen* inwerk- en begeleidingsprogramma heeft gehad. De monitor laat echter ook zien dat het overgrote deel van de schoolleiders tevreden is over de ruimte voor professionele ontwikkeling en aangeeft dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. De begeleiding wordt alleen anders vormgegeven dan met een heel programma: deze bestaat vooral uit maatwerk. Op verschillende manieren laat men startende directeuren reflecteren op de eigen professionele ontwikkeling. In de gesprekken met schoolleiders komt eenzelfde beeld naar voren. ‘Directeur zijn’ vraagt iets anders dan ‘leraar zijn’ en dus zien we in scholen geen standaard opgetuigd begeleidingsprogramma, maar maatwerk. Daarin is weinig veranderd de afgelopen jaren bij de schoolleiders die wij spraken. Reden? Ze zijn zelf tevreden over wat ze bieden (maatwerk in begeleiding, mogelijkheden voor scholing en externe coaching) en krijgen ook positieve reacties terug. Dat kwaliteit, aandacht en maatwerk hierbij van belang zijn, klinkt in alle gesprekken door. Een kwetsbaar punt is dat de begeleiding van schoolleiders in deze maatwerkconstructies heel erg op de persoon (een goede rector/bestuurder) leunt. Dit maakt dat een bestuurder van matige kwaliteit of frequente wisseling van bestuurders direct impact heeft op de begeleiding van startende schoolleiders. Tot slot: in de monitor uit 2022 worden tijdgebrek en werkdruk als belemmering voor het ondernemen van professionele ontwikkelingsactiviteiten genoemd. Tijdens corona ging ook veel tijd naar crisismanagement van de scholen. Dit wordt ook aangestipt in de gesprekken met schoolleiders in het kader van deze evaluatie: een schoolleidersbeurs in een context van hoge werkdruk en arbeidsmarkttekorten roept de vraag op hoe haalbaar het is om als schoolleider te professionaliseren. Hetzelfde geluid hoorden we terug bij professionalisering van leraren.

### Schoolverzuim

In 2020 bleek dat het lukte om steeds meer kinderen terug naar school te krijgen: het aantal kinderen dat niet ingeschreven stond op een school en weer een plek kreeg was toegenomen. Het aantal langdurig thuiszitters bleef ongeveer gelijk. Datzelfde jaar is actief ingezet op een vervolg van de thuiszittersaanpak waarbij de ambitie was: geen enkel kind langer dan drie maanden thuis zonder een passend aanbod van onderwijs of zorg, tenzij de leerling is vrijgesteld van de leerplicht. Wat is nu op dit moment de stand van zaken? Hoewel er sprake is van een stevige daling in de cijfers, zijn de absolute aantallen nog steeds behoorlijk hoog. Ook is er in de recente jaren mogelijk sprake van onderrapportage. Het is (nog) niet duidelijk hoe corona precies van invloed is geweest op de verzuimcijfers. Daarnaast kunnen andere factoren op schoolniveau invloed gehad hebben op de cijfers (positief en negatief). Denk aan een nieuwe verzuimaanpak, een ander leerlingvolgsysteem of veranderende omstandigheden bij de leerplichtorganisatie (denk aan meer contact met de leerplichtambtenaar). Gesprekken met schoolleiders in het kader van deze evaluatie lieten zien dat de coronaperiode niet alleen gekenmerkt wordt door stagnatie. Binnen sommige scholen/besturen zijn, juist op het gebied van verzuim, stappen gezet. Verder constateerden we dat vanuit verschillende kanten het belang van meer aandacht voor verzuimpreventie wordt benadrukt. De term [aanwezigheidsbeleid](#) slaat daarbij breed aan: we hoorden het terug in interviews en kwamen de term in verschillende vo-jaarverslagen 2021 tegen. De centrale vraag bij een dergelijk aanpak is “Wat doe je om de leerlingen binnen boord te houden?” Scholen zouden nu nog te vaak uitgaan van individuele casuïstiek, terwijl ze meer toe zouden moeten naar een generieke visie op verzuim. Een andere ontwikkeling is het [afstandsonderwijs aan thuiszitters](#). Recent onderzoek (SEO,

2022) laat zien dat er praktisch weinig problemen zijn omdat er onder druk van de coronacrisis veel tot stand is gekomen. Wel zijn er een aantal juridische knelpunten (bv. de inzet van publieke bekostiging, de verantwoordelijkheidsverdeling, de interpretatie van wet- en regelgeving) waarvoor SEO een aantal aanbevelingen doet. Tot slot is een belangrijk aandachtspunt dat de [aard en omvang van de problemen bij jongeren](#) lijkt te groeien. Uit de interviews komt een groeiende zorg naar voren over een toename van complexe (psychische) problemen bij jongeren. Zeker in combinatie met een gebrekkig werkende jeugdhulpverlening (o.a. wachtlijsten) kan dat ook van invloed zijn op het schoolverzuim.

In juli 2022 is de uitwerking van de verzuimaanpak in een kamerbrief uiteengezet. Daarin is het oorspronkelijke uitgangspunt om het aantal thuiszitters tot een minimum te beperken opnieuw bevestigd. De voorgestelde aanpak bestaat uit drie actielijnen waarin de [aanwezigheidsaanpak](#) en het [afstandsonderwijs](#) zijn verwerkt. Specifiek voor verzuim is verder een wetsvoorstel terugdringen verzuim opgesteld dat op dit moment ter consultatie voorligt. Opgenomen zijn een eenduidige wijze van registreren van verzuim; het beter toerusten van het samenwerkingsverband passend onderwijs en het verplicht betrekken van het onderwijskundig perspectief bij afgifte van een vrijstelling.

## 5.2 Conclusies regeling

De regeling aanvullende bekostiging shrm, begeleiding en verzuim vo is in het leven geroepen om een aantal achterblijvende onderdelen uit het voormalige sectorakkoord vo onder de aandacht te houden. De specifieke regeling loopt nog maar kort, sinds 2021, maar de thema's strategisch personeelsbeleid, duurzame inzetbaarheid en het terugdringen van het schoolverzuim spelen uiteraard langer op de scholen. Beleid en activiteiten op deze thema's zijn dan ook niet uniek te herleiden tot of verbonden met deze regeling. Middelen uit de regeling worden gebruikt voor activiteiten, maar een directe koppeling is op basis van de beschikbare gegevens niet te maken. De verantwoording vindt over het algemeen niet plaats op specifieke activiteiten en er is sprake van (tijdelijke) regelingen die dezelfde of overlappende doelen beogen. Dat maakt verantwoording lastig en tijdrovend en is voor sommige besturen een reden om planvorming en verantwoording niet of op een hoger niveau te doen.

De effectiviteit van de regeling is, als geïsoleerd instrument, niet goed vast te stellen. Wel zien we een agenderende functie van de middelen:<sup>26</sup> in meer algemene zin leiden we uit de jaarverslagen, verantwoordingsinformatie en de gesprekken af dat besturen werken aan strategisch personeelsbeleid en het terugdringen van verzuim. In lijn met de bedoeling van de regeling maken besturen hierin eigen keuzes. Vanuit de interviews hebben we, bij een select aantal besturen, een beeld gekregen van de wijze waarop wordt omgegaan met de regeling. Ondanks de praktische beperkingen van het onderzoek, namelijk de korte onderzoeksperiode (effectief anderhalf jaar) en de impact van corona in die periode, zien we dat er bij besturen ontwikkelingen plaatsvinden. Dit varieert van het maken van een inhaalslag (eerste stappen zetten) tot het verder bouwen op een al ingeslagen weg. De regeling heeft in die zin dus bij verschillende scholen een verschillend effect.<sup>27</sup> Bij die ontwikkelingen wordt, zo blijkt uit de verantwoordingsinformatie en gesprekken, in veel gevallen ook de medezeggenschap betrokken.

Veel schoolbesturen werken aan strategisch personeelsbeleid en het beperken van schoolverzuim. Corona was zowel een knelpunt als een stimulant. Er was niet alleen sprake van vertraging: bij een deel van de besturen zijn de ontwikkelingen doorgegaan in de coronaperiode en zijn de thema's extra onder de aandacht gebracht. Dat geldt zowel voor de band van de school met leerlingen (schoolverzuim) als die met het personeel (personeelsbeleid). Verbindingen die zo essentieel zijn voor schoolorganisaties dat ze breder zijn dan de regeling alleen en waarbij ontwikkelingen een langere tijdsperiode beslaan en nodig hebben. Constaties uit 2020, over de uitwerking in de praktijk en het evalueren van effectiviteit van shrm-activiteiten gelden nog steeds, net als de benodigde aandacht voor verzuim (redenen) van leerlingen. Hoewel er bij een deel van de besturen discussie is over de vorm van en verantwoording over

<sup>26</sup>Naast knelpunten (zie 5.1) zijn er ook succesfactoren van de regeling, Dit is er één van.

<sup>27</sup> Ook dit is een succesfactor van de regeling: de regeling biedt scholen de gelegenheid om stappen te zetten die passen bij de eigen school (context).



de regeling, helpen de middelen uit de regeling de scholen om op de verschillende thema's de benodigde stappen te zetten.



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Bijlagen

# B

## Bijlage 1 – Bronnen literatuuronderzoek

In dit onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

Ingrado (2020). *Handreiking en checklist aanwezigheidsregistratie*.

Ingrado (2022). *Het verhaal bij de cijfers uit de Leerplichttelling 2020-2021*.

Inspectie van het Onderwijs (2022). *Technisch rapport Strategisch personeelsbeleid. De Staat van het onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Knies, E., Leisink, P. en Penning de Vries, J. (maart 2021). *Strategisch personeelsbeleid in het VO 2020-meting in het kader van de monitoring van de afspraak in het geactualiseerde Sectorakkoord VO (2018) over de versterking van strategisch personeelsbeleid*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (12 oktober 2020). *Kamerbrief Eindevaluatie sectorakkoorden (po en vo) en bijgestelde aanwending prestatieboxmiddelen*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). *Dashboard sectorakkoord VO 2020*. (Bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer: eindevaluatie sectorakkoorden po en vo en bijgestelde aanwending prestatieboxmiddelen).

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (14 december 2021). *Kamerbrief Leraren en Onderwijsarbeidsmarkt 2021*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Kamerbrief over verzuimcijfer 2020–2021 en verzuimaanpak*.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (15 juli 2022). *Kamerbrief uitwerking verzuimaanpak*.

Oberon (2022). *Monitor Professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2020-2021*.

Kohnstamm Instituut & Oberon (2021). *Rijker inzicht in professionele ontwikkeling*.

Kohnstamm Instituut & Oberon (2022). *Monitor Professionele ontwikkeling schoolleiders en bestuurders VO 2020-2021*.

MOOZ en Centerdata (december 2021). *Loopbaanmonitor onderwijs*.

Regeling aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim vo. Via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045041/2022-02-01> ( geraadpleegd op 7 juli 2022).

Regionale Kenniswerkplaats Jeugd en Gezin Centraal (2021). *Mentaal kapitaal. Welke factoren spelen een rol bij ongezonde stress, prestatiedruk, schoolverzuim/thuiszitten en schooluitval?*

SEO economisch onderzoek (2022). *Afstand overbruggen: ervaren knelpunten bij afstandsonderwijs aan thuiszitters geregistreerd als absoluut of relatief verzuim*.

Voion (maart 2021). *Arbeidsmarktonderzoek schoolleiders VO*.

Voion (juli 2021). *Sectoranalyse duurzame inzetbaarheid VO*.

Voion (april 2022). *Uitval startende docenten*.

Voion (2022). *Tweede meting convenant aanpak personeelstekorten en werkdruk VO: stand van zaken besteding middelen eind 2021*.

## Bijlage 2 – Overzicht geïnterviewden

### Overzicht geïnterviewden

- G. Assenberg (Rector-bestuurder)
- J.P. Beekman (Rector-bestuurder )
- E. Bernard (Bestuurder)
- E. Boerhout (Rector-bestuurder)
- J. de Bruin (CAOP /Voion)
- C. Gabriels Smulders (Afdelingsleider)
- R. Halberstad (Ingrado)
- H. Huijssoon (Directeur)
- E. van Nuland (CAOP /Voion)
- A. Peters (Voorzitter bestuur)
- K. Terlage (Voorzitter bestuur)
- J. Tissink (VO-raad)
- R. Vink (Inspectie van het Onderwijs)
- B. de Wit (VO-raad)



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)