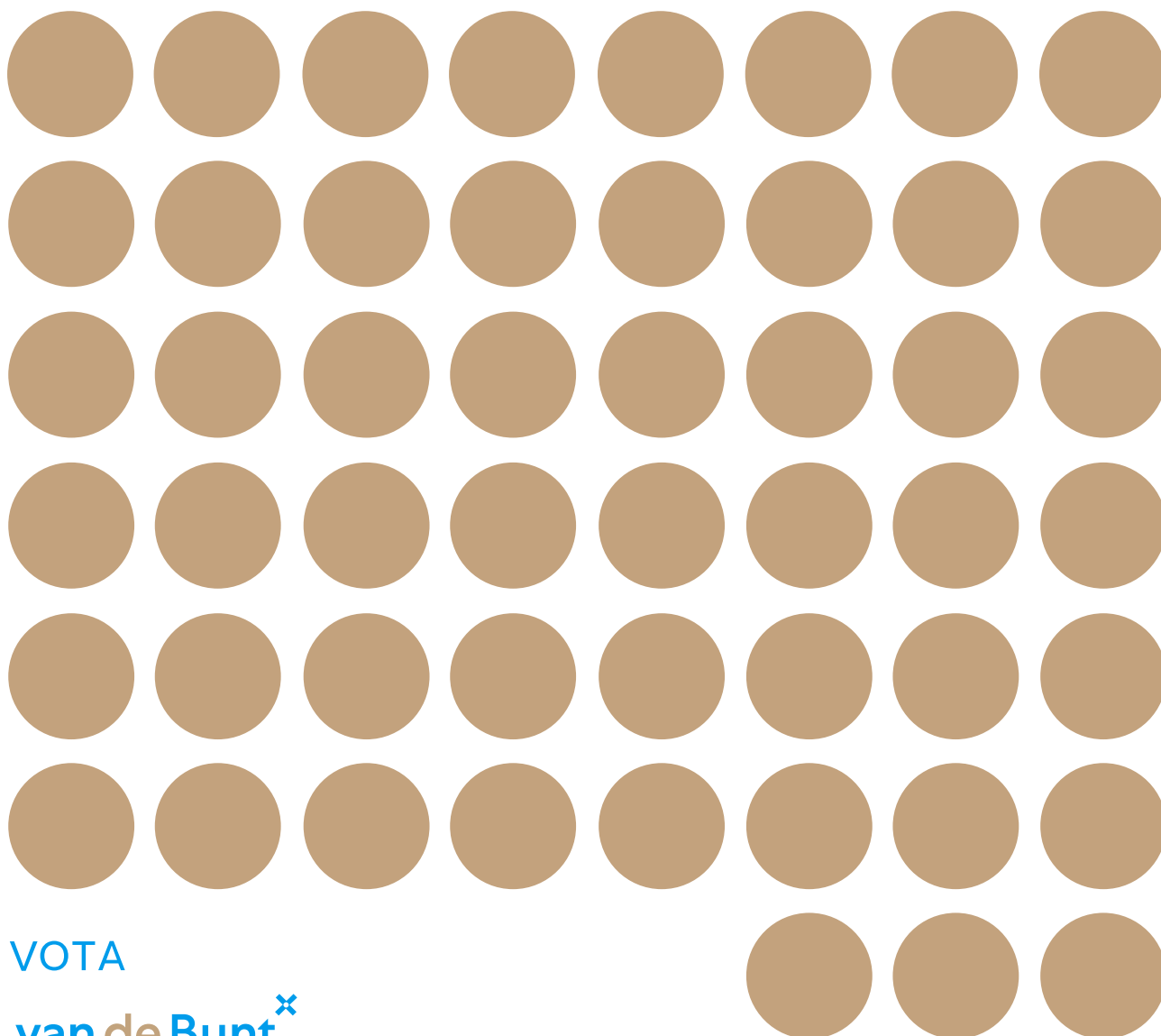


Noaberschap in het onderwijs.

Businesscase vervangingspool in het VO in
de Achterhoek, Oost-Salland en Twente.



VOTA

van de Bunt^x
Adviseurs



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Introductie	4
2. Wat we verstaan onder de ‘vervangingspool’	5
3. Bevindingen – Huidige situatie	6
3.1 Behoefte aan vervanging	6
3.2 Huidige invulling afwezigheid	11
3.3 Verwachte kwantitatieve impact van een pool – toekomstige situatie	14
3.4 Verwachte kwalitatieve kosten en baten	17
3.4.1. Belangrijkste verwachte positieve effecten (baten)	18
3.4.2 Belangrijkste verwachte negatieve effecten (kosten)	19
4. Oordeel en advies	21
4.1 Oordeel	21
4.2 Advies	21
Bijlage 1	27

Managementsamenvatting

- We zijn tot de beoordeling gekomen dat een vervangingspool een zinnige oplossing is om een deel van de langdurige afwezigheid in de VOTA-regio op te vangen. We adviseren om klein te beginnen en gefaseerd uit te bouwen.
- Het doel was om beter inzicht te krijgen in de (financiële) haalbaarheid en implicaties van een gedeelde vervangingspool om langdurige afwezigheid op te vangen op VO-scholen in Oost-Salland, de Achterhoek en Twente.
- We zien dat de gezamenlijke vervangingsbehoefte hoog is. In het schooljaar 2023-2024 was op alle VO-scholen de gezamenlijke langdurige afwezigheid op Nederlands, Wiskunde en Engels 63,3 FTE. In de rest van het rapport gaan we uit van de laagst waargenomen vervangingsvraag op deze 3 vakken. Tezamen gaat het daarbij om een vervangingsbehoefte van 40,5 FTE. Dit zorgt ervoor dat de uitkomsten van de business case robuust zijn, ook als de vervangingsvraag in een ander jaar bijvoorbeeld lager blijkt.
- We zien dat middels een vervangingspool meerdere winsten te behalen zijn:
 - Financieel. De maximale financiële winst bedraagt € 350.000. Dit wordt behaald op het moment dat externe inhuur volledig wordt vervangen door een vervangingspool. De ruimte die zo ontstaat, kan worden ingezet om andere winsten te behalen:
 - Minder lesuitval. De ruimte die ontstaat door te stoppen met externe inhuur, kan ingezet worden om de lesuitval te reduceren door extra personeel aan te nemen in de pool. De resterende lesuitval kan in potentie maximaal worden teruggebracht van 25% naar 15,5%.
 - Minder druk op zittend personeel. De financiële ruimte die ontstaat door te stoppen met externe inhuur, kan ingezet worden om te stoppen met het uitbreiden van contracten van zittend personeel om collega's op te vangen. Hiermee wordt de werkdruk op zittend personeel verlaagd, resulterend in minder lesuitval op lange termijn.
 - Minder tijdelijke contracten. De ruimte die ontstaat door te stoppen met externe inhuur, kan ingezet worden om het gebruik van tijdelijke contracten volledig te vervangen met een vervangingspool. Positieve effecten hiervan zijn vermindering van financieel risico en werkdruk rondom werving.
- We zien in aanvulling daarop niet-kwantificeerbare voordelen van een vervangingspool, zoals het behoud van docenten in de regio, verlaagde werkdruk op zittend personeel, uitwisseling van kennis en ervaring voor docenten en scholen en het investeren in *noaberschap* waarmee weerbaarheid voor andere toekomstige problemen versterkt wordt.
- Tevens zien wij risico's aan een vervangingspool, namelijk een benodigde afstemming van roosters tussen scholen, het verlies van enige autonomie van de deelnemende besturen en het risico dat poolleden niet kunnen worden ingezet. Wij achten de niet-kwantificeerbare voordelen echter groter dan de nadelen, temeer de risico's en nadelen middels afspraken gemitigeerd kunnen worden.
- Op basis hiervan komen we tot het oordeel dat een vervangingspool een zinnige oplossing is voor langdurige afwezigheid. We adviseren om te beginnen met een afgebakende set van vakken (Nederlands, Wiskunde en Engels), in eerste instantie enkel gericht op VO-scholen en in te bouwen dat gaandeweg geleerd wordt: plan een evaluatie in na 4, 8 en 12 maanden na start, formuleer duidelijke leerdoelen en succesfactoren en monitor dit.



- Tot slot zal het nodig zijn om bestuurlijke afspraken te maken om de belangrijkste risico's af te dekken. Deze moeten in ieder geval toe zien op zorgen rondom het in dienst nemen van docenten uit de pool, kwaliteitscriteria voor docenten die aangenomen worden in de pool en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de 'ontvangende' school en de 'moederschool' t.a.v. de docent.

1. Introductie

Schoolbesturen van VO-scholen in de regio Twente, Oost-Salland en de Achterhoek staan voor een gedeelde uitdaging. Ten eerste is er sprake van krimp in de regio. De meest recente cijfers laten een verwachte daling zien van 8% van de werkgelegenheid voor leraren in het VO in Oost-Nederland.¹ Het aantal leerlingen daalt en de lesbehoefte daarmee ook. Dat maakt het voor scholen risicovoller om personeel een vast contract aan te bieden. Ten tweede is er (desondanks) sprake van een toenemend tekort aan leraren in de regio, mede vanwege vergrijzing. Dit tekort is onder meer uitgesproken op de kernvakken Nederlands en Wiskunde, waar in 2028 tekorten van tussen de 7% en 9% van de werkgelegenheid te verwachten zijn.² Tot slot stelt langdurige afwezigheid van docenten wegens ziekte, zwangerschap en beginnend ouderschap, onderwijsinstellingen in het bijzonder voor een uitdaging: leerlingen moeten les krijgen, maar wie kan er voor de klas staan?

Om de gevolgen van de krimp en het lerarentekort tegen te gaan, hebben 6 zelfstandige VO-scholen in 2018 een samenwerkingsverband opgezet. Inmiddels is dit uitgegroeid tot VOTA, bestaande uit 9 schoolbesturen in het voortgezet onderwijs, één school in het middelbaar beroepsonderwijs en één school die beide aanbiedt. Binnen VOTA werken de schoolbesturen met een gedeelde vacaturebank, instroommakelaar, loopbaancoaching en vitaliteitsprogramma.

Om de gevolgen van langdurige afwezigheid tegen te gaan, gaat al langer het idee voor een vervangingspool de ronde. In 2019 hebben de 6 scholen de haalbaarheid hiervan geprobeerd te onderzoeken. Destijds bleek dat er substantiële kosten gepaard gingen met tijdelijke vervanging via tijdelijke contracten (de rapportage noemde een bedrag van € 2,9 mln. bij 5 schoolbesturen). Het onderzoeken van de haalbaarheid bleek echter niet mogelijk omdat de systemen van de scholen niet op elkaar aan te sluiten waren en daarmee geen inzicht geboden kon worden in de vakken en periodes.³ De behoefte voor een gezamenlijke oplossing voor tijdelijke afwezigheid is echter blijven bestaan. De onderwijsregio heeft in haar plan van aanpak bij de subsidieaanvraag voor de regeling Onderwijsregio's 2024 de intentie uitgesproken om een pool op te zetten.⁴ De eerder onbeantwoorde vraag heerst echter nog: is een vervangingspool zinnig en haalbaar?

In het licht daarvan heeft VOTA aan Van de Bunt opdracht gegeven om een businesscase op te stellen voor een vervangingspool in het voortgezet onderwijs. Met als doel om beter inzicht te krijgen in de financiële haalbaarheid en organisatorische implicaties. In de volgende hoofdstukken verduidelijken we eerst het concept van een vervangingspool die in onze analyse centraal staat. Vervolgens gaan we de belangrijkste argumenten langs: de omvang van de vervangingsbehoefte, de verwachte financiële implicaties en overige, niet-gekwantificeerde verwachte kosten en baten. Van daaruit werken we naar een advies rondom de inzet van een vervangingspool.

Vooropgesteld merken we graag op dat een vervangingspool niet een oplossing kan en hoeft te zijn voor *alle* problemen die scholen ervaren: het aantrekken en behouden van docenten, omgaan met kosten door vervanging, mindere mate van binding bij invallers, enzovoorts. In onze ogen moet de wens voor een perfecte, allesomvattende oplossing, niet in de weg staan van deeloplossingen die niet perfect zijn, maar wel de druk verminderen en te verwezenlijken zijn.

¹ Centerdata (2024). De arbeidsmarkt voor leraren voortgezet onderwijs 2023-2028.

² Eigen berekeningen op basis van Centerdata-cijfers uit 2024

³ VOTA (2019). Voortgang haalbaarheid personeelspool; VOTA (2021). Jaarverslag 2020.

⁴ Onderwijsregio Twente-Achterhoek-Salland (2023). Plan van Aanpak subsidieregeling Onderwijsregio's 2024.

2. Wat we verstaan onder de ‘vervangingspool’

In de gesprekken die we hebben gevoerd met medewerkers en bestuurders van scholen, bleek dat de beelden uiteenliepen over wat onder een ‘vervangingspool’ moet worden verstaan. Dat is begrijpelijk. Er bestaan in het voortgezet onderwijs namelijk nog geen bovenbestuurlijke vervangingspools.⁵ De vorm van de voorgestelde vervangingspool bleek voor gesprekspartners wel bepalend te zijn in of ze het opzetten ervan ondersteunden. Ten behoeve van het bieden van eenduidigheid voor het verdere gesprek, en om een afgebakend onderwerp van analyse te hebben, hebben we in samenspraak met de schoolbestuurders van VOTA een operationalisering vastgesteld waarmee we in deze rapportage verder werken.⁶

Het beoogde doel van de vervangingspool, is dat het moet zorgen voor:

- Vervanging van tijdelijke afwezigheid, langer dan 3 weken;
- Inhoudelijke vervanging van lessen (dus niet opvang van leerlingen);
- Een alternatief voor commerciële inhuur, tijdelijke uitbreiding bij zittend personeel, tijdelijk aannemen van invallers en structurele lesuitval.

De vorm van de vervangingspool waar vanuit is gegaan, wordt gekenmerkt door:

- Bovenformatief aannemen van personeel;
- Vervanging van lesuren en lesgerelateerde uren (taakuren blijven bij de ‘moederschool’);
- Met mogelijkheid om een programmabureau in te zetten voor (ondersteuning bij) matching, werving en ‘harde’ werkgeverstaken;
- Gericht op eerste en tweedegraads inzet;
- In eerste instantie enkel gericht op kernvakken.

Hiernaast is, in samenspraak met de aangestelde begeleidingsgroep, uitgegaan van de volgende aannames:

- Profiel (schaal, senioriteit) van poolers is zoveel mogelijk gelijk met de uitval;
- Er wordt rekening gehouden met de geografische spreiding van uitval en poolers.

⁵ Onderwijsregio Twente-Achterhoek-Salland (2023). Plan van Aanpak subsidieregeling Onderwijsregio's 2024.

⁶ Bijeenkomst VOTA-stuurgroep van 4 februari, te Enschede (ROC van Twente)

3. Bevindingen – Huidige situatie

In samenspraak met het ROC van Twente is besloten om in eerste instantie enkel te kijken naar vervanging in het VO, en in tweede plaats kansen naar uitbreiding in het MBO te beschouwen (zie ook paragraaf 4.2). In de analyse geven worden daarom enkel de VO-scholen meegenomen. Voor Zone.college zijn enkel de cijfers meegenomen die betrekking hebben op VMBO (niet MBO).

3.1 Behoefte aan vervanging

Uit de analyse blijkt dat er een substantiële vervangingsvraag is bij de kernvakken in de VOTA-regio. Wanneer alle VO-scholen worden meegenomen, lag het gemiddeld aantal langdurig afwezige docenten bij Nederlands, Engels en Wiskunde op respectievelijk 31, 14 en 19 FTE. In de subregio Twente zien we de hoogste afwezigheid, in de subregio's Noord-Oost en de Achterhoek liggen de aantallen lager (net als het aantal leerlingen). Tot slot zien we dat substantiële vervangingsvraag zich niet beperkt tot de kernvakken: bij 9 andere vakken zien we ook een substantiële vraag met meer dan 5 FTE afwezig (gemiddeld per dag) op de VO-scholen. In de grafieken en tabellen op de volgende pagina's geven we de omvang van de vervangingsbehoefte nader weer.

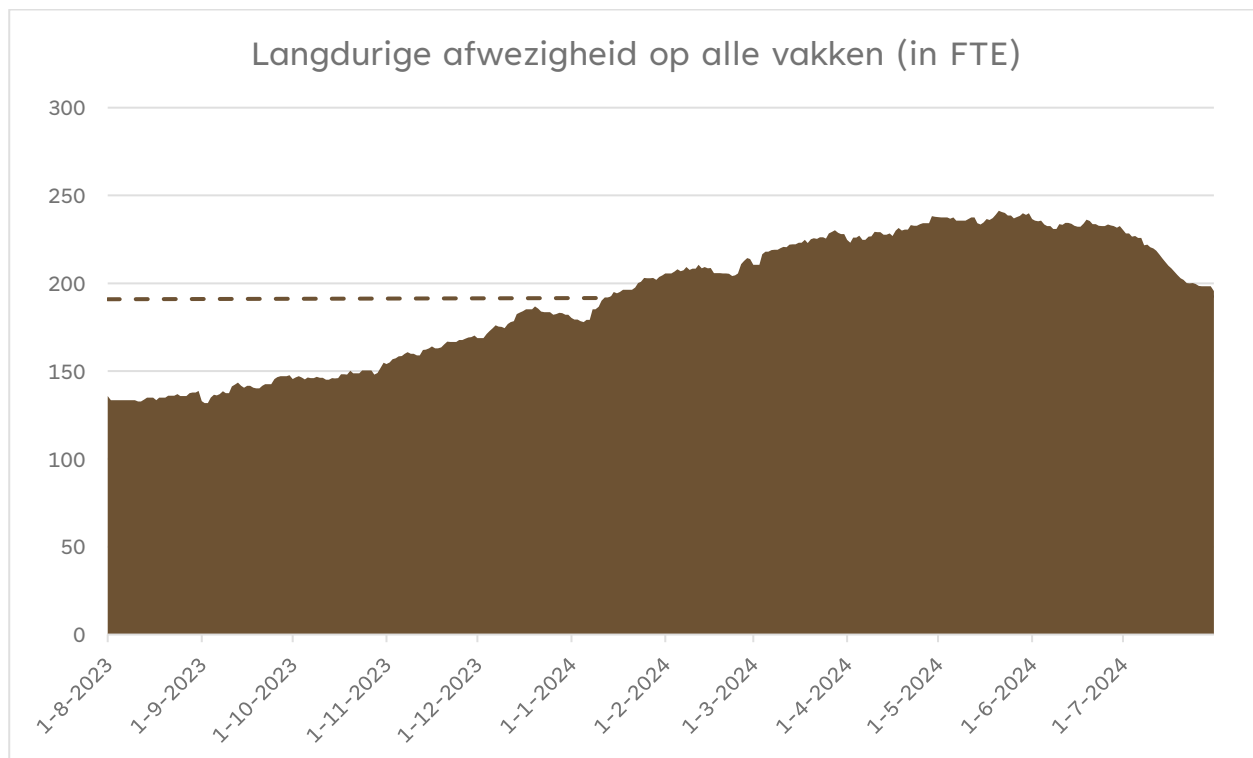
Figuren 1 t/m 4 laten de afwezigheid van docenten per dag in het schooljaar 2023-2024 zien. Hierbij is alleen afwezigheid opgenomen van docenten die langer dan 3 weken afwezig zijn. Het gaat enkel om lesgevend personeel (OP), niet om ondersteunend personeel (OOP). Ook mensen die al voor 1 augustus 2023 afwezig waren, zijn meegenomen. De gegevens in de grafiek zijn gebaseerd op een uitvraag onder de HR-afdelingen van alle schoolbesturen in de VOTA-regio. Deze hebben in januari 2025 hard gewerkt om de benodigde informatie te verzamelen. Hierbij is bijna alle data verzameld en opgeleverd, maar zijn meerdere scholen tegen beperkingen aangelopen. Om toch een beeld te geven van de vervangingsbehoefte van de volledige VOTA-regio, hebben we afwezigheden in de data geschat middels extrapolatie op basis van leerlingaantallen.⁷ In de grafieken zien we daarom 2 categorieën: uitval bij de VO-scholen waarvoor de data beschikbaar was en een extrapolatie naar alle VO-scholen. Tot slot merken we op dat het gaat om een conservatieve schatting van de vervangingsbehoefte. Wanneer aannames in de analyse noodzakelijk waren, hebben we gezorgd dat we de afwezigheid *onderschatten*.⁸ We zien onderschatting als minder problematisch dan overschatting: als de daadwerkelijke afwezigheid groter is, versterkt dit enkel de

⁷ Van het Stedelijk Lyceum hebben we de uitvaldata ontvangen, maar niet de onderverdeling in vakken. Verder was het voor het onderdeel Erasmus binnen het OSG niet mogelijk om de uitvalgegevens aan te leveren als gevolg van de recente fusie. Tot slot zijn Greijdanus Enschede en De Passie Wierden gedurende de looptijd van deze analyse aangesloten bij VOTA en zijn daar geen uitvalgegevens uitgevraagd. Daarom wordt gewerkt met extrapolatie op basis van leerlingaantallen (telling 2023) om een volledig beeld te geven van de afwezigheid op VO-scholen. *Robustness checks* laten zien dat deze extrapolatie een voldoende betrouwbare inschatting geeft. Voor het Stedelijk Lyceum leidt de extrapolatie tot een schatting van 16,8 FTE, ten opzichte van een observatie van 18,4 FTE. Dit verschil van minder dan 10% zal geen invloed hebben op de analyse, gelet op het doel ervan: bepalen of er voldoende vervangingsbehoefte is. Ook laat het zien dat we de uitval onderschatten, in plaats van overschatten.

⁸ Voor stichting Carmel College zaten in de ontvangen data vaak meerdere rijen met uitvalgegevens met betrekking tot één persoon. Om dubbeling te voorkomen, moest hierin een selectie worden gemaakt. Uiteindelijk is voor docenten die meerdere registraties hadden, de meest impactvolle afwezigheid meegenomen (het grootste aantal FTE op jaarbasis). Dit leverde de snelste, meest realistische schatting. Het is ook een onderschatting: een deel van de afwezigheid van deze docenten is dus niet meegenomen. De daadwerkelijke uitval ligt dus hoger.

eventuele haalbaarheid van een vervangingspool. De daadwerkelijke aantallen zullen dus naar verwachting hoger liggen.

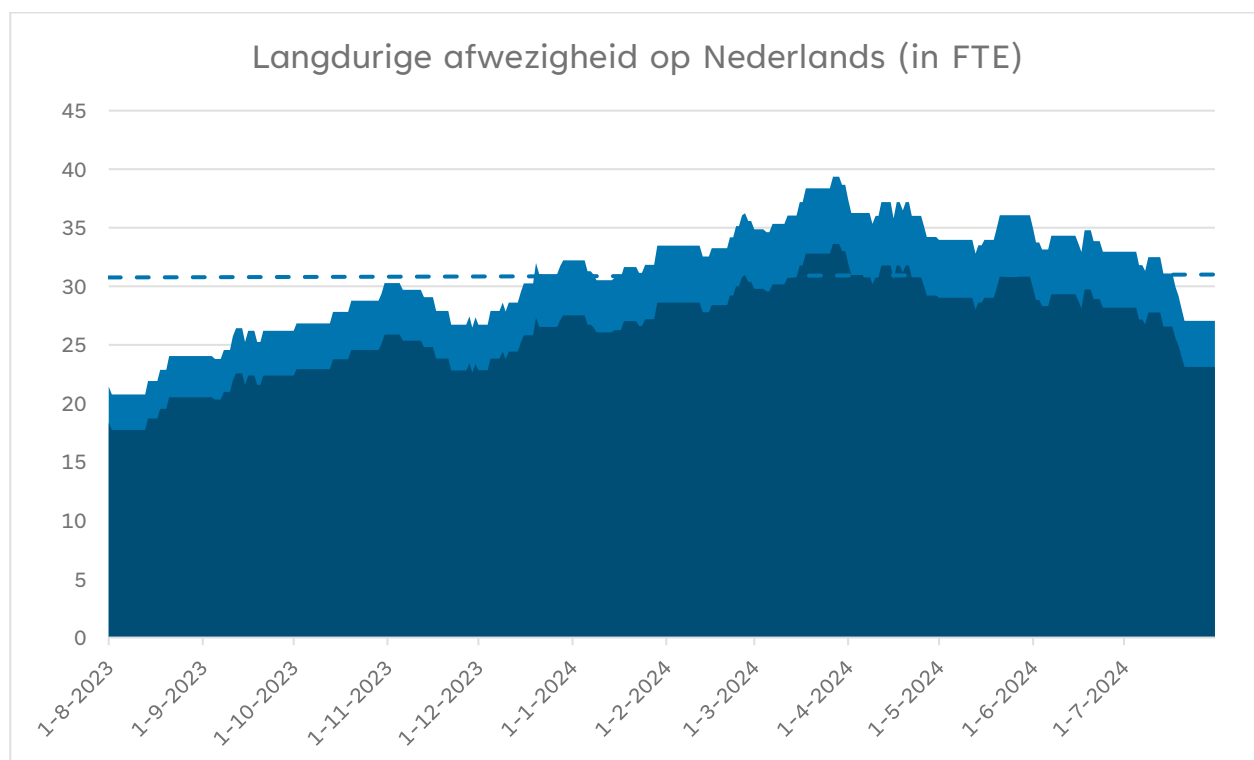
In Figuur 1 presenteren we de afwezigheid voor alle vakken tezamen. Gemiddeld genomen waren er ongeveer 185 docenten (FTE) langer dan 3 weken afwezig in het schooljaar 2023-2024 op VO-scholen in de VOTA-regio. Op de dag met de laagste afwezigheid waren er ongeveer 130 docenten (FTE) afwezig. Op de dag met de hoogste afwezigheid waren er ongeveer 230 docenten (FTE) afwezig.



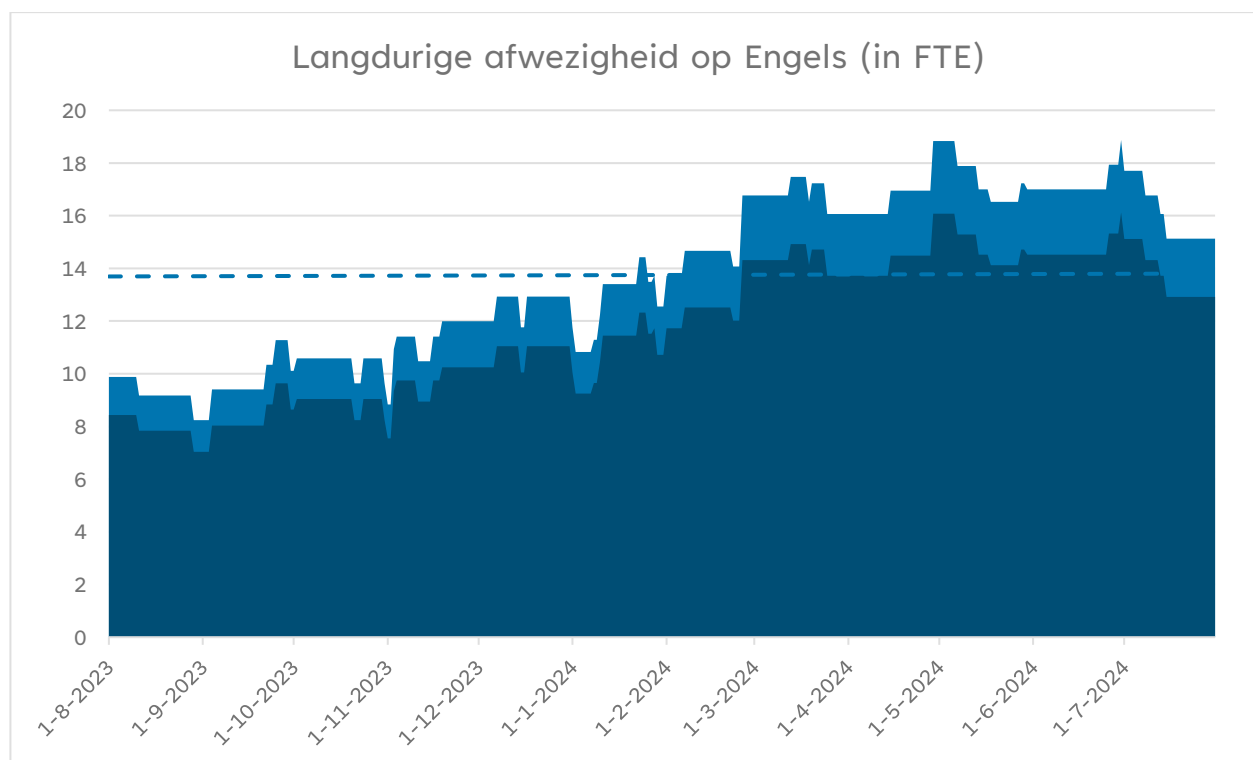
Figuur 1 Vervangingsbehoefte VOTA-regio totaal. Legenda. Donkerbruin: afwezigheid op alle VO-scholen. Lijn: gemiddelde.

Figuren 2, 3 en 4 op de volgende pagina's laten de afwezigheid op de kernvakken zien. Op een gemiddelde dag (en over het jaar als geheel) waren er afgerond 31 docenten (FTE) Nederlands afwezig. Het laagste afwezige aantal docenten Nederlands lag op 21, het hoogste op 39 (getallen afgerond). Voor Engels lag het gemiddelde op 14, het minimum op 8 en het maximum op 19. Voor Wiskunde het gemiddelde op 19, het minimum op 12 en het maximum op 26.

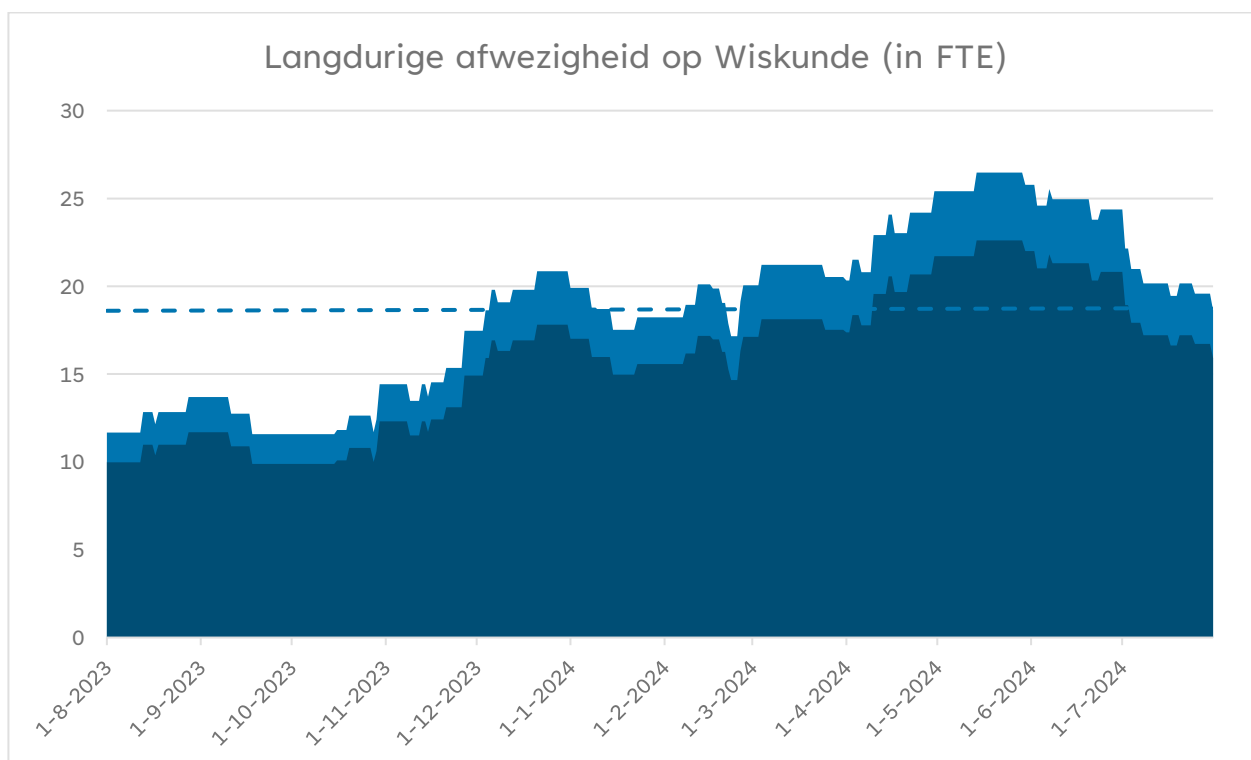
De figuren laten dezelfde trend zien: de afwezigheid neemt toe gedurende de loop van het jaar. Dit komt onder andere door (a) het griepseizoen, (b) toenemende werkdruk gedurende het jaar en (c) meer zwangerschapsverlof in het voorjaar.



Figuur 2. Vervangingsbehoefte VOTA-regio op Nederlands. Legenda. Donkerblauw: ontvangen data van VO-scholen. Middelblauw: extrapolatie naar alle VO-scholen. Lijnen: gemiddelde van alle VO-scholen.



Figuur 3. Vervangingsbehoefte VOTA-regio op Engels. Legenda. Donkerblauw: ontvangen data van VO-scholen. Middelblauw: extrapolatie naar alle VO-scholen. Lijnen: gemiddelde van alle VO-scholen.



Figuur 4. Vervangingsbehoefte VOTA-regio op Wiskunde. Legenda. Donkerblauw: ontvangen data van VO-scholen. Middelblauw: extrapolatie naar alle VO-scholen. Lijnen: gemiddelde van alle VO-scholen.

Om de geografische spreiding van de afwezigheid inzichtelijk te maken, hebben we in tabel 1 de afwezigheid per kernvak weergegeven per subregio.⁹ Het gaat hierbij om de gegevens inclusief extrapolatie. Te zien is dat het gros van de afwezigheid geconcentreerd is in de regio Twente (tevens de grootste regio qua leerlingaantallen met ca. 56% van de VO-leerlingen). De afwezigheid in de regio Noord-Oost en de Achterhoek en liggen conform verwachting lager (hebben resp. 31% en 13% van het totaal aantal VO-leerlingen). We merken op dat het hierbij gaat om de afwezigheid in het schooljaar 2023 – 2024. De afwezigheid in andere jaren zal schommelen, ingegeven door jaarlijkse variatie.

Tabel 1. Langdurige afwezigheid in FTE in schooljaar 2023 – 2024 per subregio			
	Nederlands	Engels	Wiskunde
Twente	20,4	7,5	15,9
Achterhoek	4,0	0,7	0,7
Noord-Oost	6,5	5,6	2,1

⁹ Twente: Carmel (BHC, TCC, SCH en PSX/CAN), OSG, Noordik, Stedelijk, Zone.college (Almelo en Enschede), De Passie Wierden en Greijdanus Enschede. Achterhoek: Portuur en Carmel MAR. Noord-Oost: Reggesteyn, Waardenborch, Carmel CCS en EHL, conform ontvangen uitvraag.

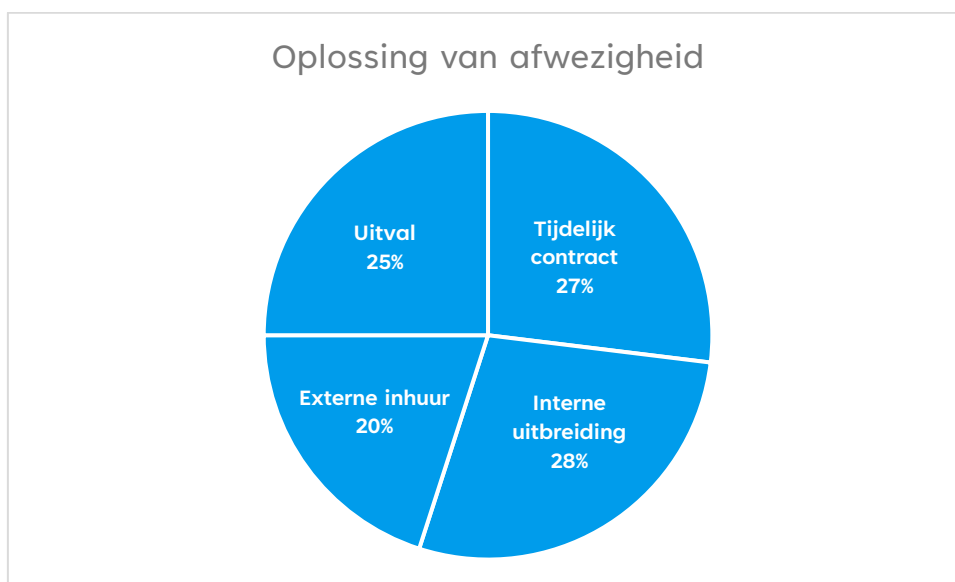
Tot slot laten we voor het volledige beeld de vervangingsvraag bij alle vakken zien. In tabel 2 is de langdurige afwezigheid voor alle VO-scholen weergegeven. Uit de tabel blijkt dat er voor 9 andere vakken ten minste 5 FTE afwezig was in het schooljaar 2023 – 2024. Ook voor Biologie, CKV en Kunstvakken, Economie, Duits, Lichamelijke Opvoeding, Geschiedenis, Frans, Gezondheidszorg en Welzijn en Aardrijkskunde zien we mogelijke kansen gezien een substantiële vraag.

Tabel 2. Langdurige afwezigheid in FTE per dag op alle VO-scholen			
	Minimum	Gemiddelde	Maximum
Nederlands	20,7	30,9	39,4
Wiskunde	11,6	18,7	26,5
Engels	8,2	13,7	18,9
Biologie	7,5	10,4	13,0
CKV, Kunstvakken	4,3	9,7	13,0
Economie	6,3	9,5	12,7
Duits	7,1	9,2	12,1
Lichamelijke Opvoeding	5,5	8,1	11,8
Geschiedenis	3,8	7,8	9,7
Frans	2,0	7,0	11,1
Gezondheidszorg en Welzijn	2,5	5,9	9,6
Aardrijkskunde	3,7	5,8	6,6
Techniek	2,3	4,9	7,4
Scheikunde	2,4	3,9	6,7
Natuurkunde	1,3	3,5	5,6
Maatschappijleer	1,8	3,4	5,4
Levensbeschouwing	2,1	2,7	3,0
NT2 (Nederlands als tweede taal)	0,8	1,6	3,0
Klassieke talen	0,2	1,1	2,2
NASK	0,0	1,1	2,0
Muziek	0,1	0,8	1,8
Beeldende vorming	0,5	0,7	0,7
M&B	0,0	0,5	0,7
Handvaardigheid	0,2	0,5	1,0
Bouwen, wonen en interieur	0,4	0,4	0,4
Dienstverlening en producten	0,0	0,2	0,8
PIE	0,2	0,2	0,2
Produceren, installeren en energie	0,0	0,2	0,9
Horeca, bakkerij en recreatie	0,0	0,1	0,7
Drama	0,0	0,0	0,2
Praktijkonderwijs	7,3	11,3	13,9
Overige	3,5	9,4	12,6
Onbekend	2,0	2,8	3,6
Totaal	129,3	185,8	229,4

3.2 Huidige invulling afwezigheid

Voor het berekenen van de financiële voor- of nadelen van een vervangingspool ten opzichte van de huidige situatie, hebben we inzicht gecreëerd in de huidige invulling van de afwezigheid. Deze informatie biedt tevens onderbouwing voor de aannames waarmee gewerkt wordt in de verdere analyse.

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop uitval is opgevangen, hebben we scholen gevraagd om inzicht in de tijdelijke contracten in de periode 2023 – 2024, de interne tijdelijke uitbreidingen bij zittend personeel in de periode 2023 – 2024 en gebruik van externe inhuur in deze periode. Niet van alle scholen was deze data beschikbaar. Daarom is gebruik gemaakt van schattingen die zijn gevalideerd met behulp van de professionele inschatting van de leden van de begeleidingsgroep. Figuur 5 laat de verhouding zien van hoe langdurige afwezigheid naar schatting is opgelost.



Figuur 5. Huidige wijze van oplossen vervanging.

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat al deze bovenstaande oplossingen van uitval, nadelen bevatten:

- Externe inhuur heeft als nadeel dat de kosten hiervan aanzienlijk hoger zijn dan van het aannemen van docenten. Dit komt door o.a. extra kosten die de inhuurbureaus rekenen (gericht op reserveringen en marges voor winst en overhead) en de btw die betaald moet worden bij inhuur.¹⁰ Bovendien is er bij externe inhuur geen enkele binding met de school of de leerlingen: de docent is – zo blijkt – na de les weer weg. Ook zijn er in sommige gevallen vraagtekens gezet bij de kwaliteit van de ingehuurde docenten. Volgens onze schatting hebben alle schoolbesturen gezamenlijk in 2023-2024 ca. € 1,28 miljoen uitgegeven aan externe inhuur op Nederlands, Wiskunde en Engels. Zie ook het tekstvak hieronder.

¹⁰ Zie ook: Algemene Rekenkamer (2024). Focus op inhuur van docenten.

- Uitbreiding van reeds bestaande interne dienstverbanden kan in sommige gevallen positieve gevolgen hebben, bijvoorbeeld wanneer een docent die nog niet over een voltijdsaanstelling beschikt, deze wel ambieert. Echter, vaak worden dienstverbanden tot boven de voltijdsaanstelling opgerekt, waardoor de werkdruk voor docenten sterk wordt verhoogd. Uit wetenschappelijke studies blijkt dat hogere werkdruk geassocieerd is met verhoogde burn-outniveaus¹¹, en uit onderzoek uit Duitsland blijkt dat docenten die meer dan 45 uur per week werkten veel vaker (32%) emotionele uitputtingsklachten rapporteerden en een verminderde herstelcapaciteit toonden dan docenten die 40 uur of minder per week werkten¹². Uitbreiding van bestaande interne dienstverbanden hebben dus op lange termijn negatieve consequenties voor lesuitval. Je schuift daarmee eigenlijk het probleem vooruit.
- Tijdelijke contracten hebben ook nadelen, met name dankzij het risico dat de school loopt in het geval van een ww-aanvraag van de tijdelijke docent. De school draait in dat geval voor extra kosten op.
- Ten slotte behoeft het geen toelichting dat lesuitval nadelig is voor scholen.

Kosten externe inhuur in 2023-2024

Volgens onze schatting hebben alle schoolbesturen gezamenlijk in 2023-2024 ca. € 1,28 miljoen uitgegeven aan externe inhuur op Nederlands, Wiskunde en Engels. Deze schatting is op 2 berekeningen gestoeld:

1. We hebben in de uitvraag informatie opgevraagd bij alle schoolbesturen over externe inhuur op deze vakken. Een deel van de schoolbesturen heeft aangegeven niet aan externe inhuur te hebben gedaan in deze periode. Voor de scholen waarvan we data ontvingen we óf de totale kosten op deze vakken, óf het aantal FTE externe inhuur op deze vakken, óf een combinatie hiervan. Uitgaande van een gemiddeld uurtarief van € 95 en 1.659 uur per FTE, komen we tot een totaalbedrag van € 1,22 miljoen op Nederlands, Wiskunde en Engels in dat schooljaar voor de scholen die wél gebruik hebben gemaakt van externe inhuur én hier informatie over hebben aangeleverd. We verwachten dat dit een onderschatting is, aangezien we niet van alle scholen data hebben ontvangen.
2. We gaan in een alternatieve berekening uit van de hiervoor genoemde 20% van de vervangingsbehoefte. Uitgaande van de minimale vervangingsbehoefte op deze 3 vakken van 40,5 FTE, gaat het om ruim 8 FTE externe inhuur. Rekenend met het gemiddeld uurtarief van € 95 en 1.659 uur per FTE, komen we tot een totaalbedrag van € 1,28 miljoen. Ook dit is een onderschatting, omdat we uitgaan van de minimale vervangingsbehoefte.

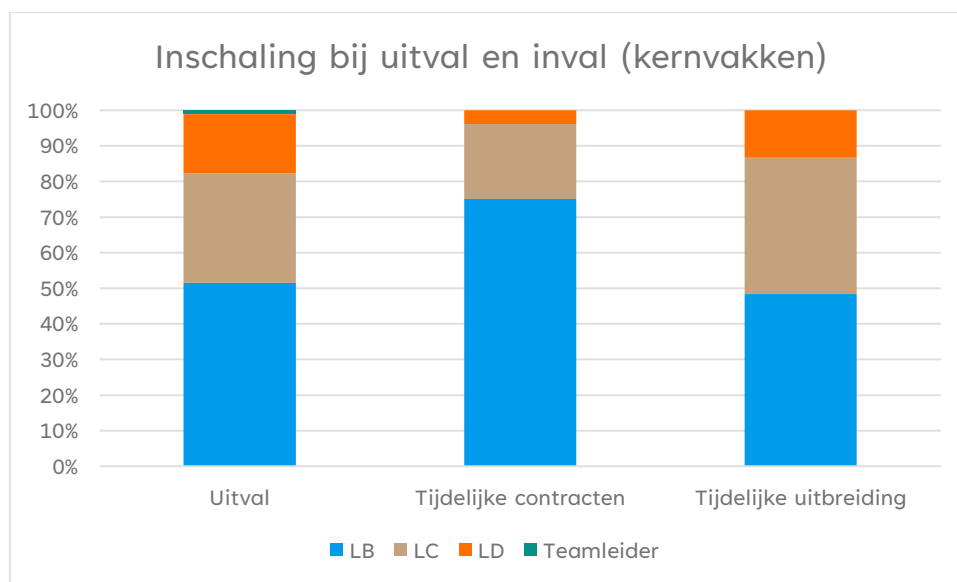
Al met al komen we tot een schatting van ca. € 1,28 miljoen kosten voor externe inhuur op Nederlands, Wiskunde en Engels in 2023-2024.

¹¹ Arvidsson, et al. (2019). Burnout among school teachers: quantitative and qualitative results from a follow-up study in southern Sweden. BMC Public Health

¹² Kreuzfeld, et al. (2022). Teachers' working time as a risk factor for their mental health - findings from a cross-sectional study at German upper-level secondary schools. BMC Public Health

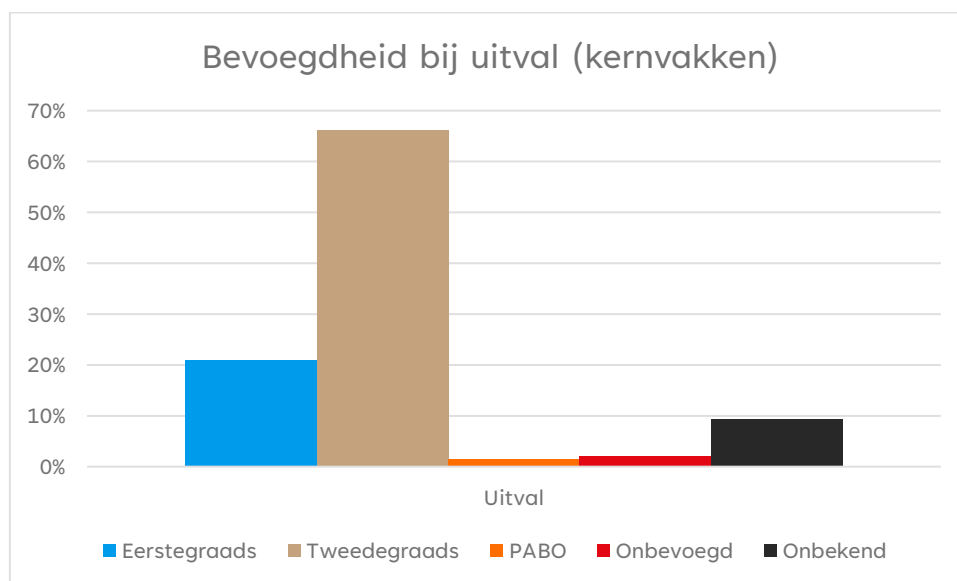
Let op: in de businesscaseberekeningen, gaan we uit van een conservatieve schatting van de kosten van externe inhuur. Hier gaan we uit van 15% externe inhuur in de huidige situatie, in plaats van de geschatte 20%.

Figuur 6 laat de inschaling zien van kernvakdocenten die langdurig afwezig zijn en van de invallers op deze vakken. In de figuur zien we dat ruim 50% van de docenten die langdurig afwezig is, werkzaam is in schaal LB, ruim 30% in schaal LC en ruim 15% in schaal LD. Wanneer intern voor inval wordt gezorgd, is de verdeling tussen deze schalen ongeveer gelijk (waarschijnlijk ten gevolge van een reflectie van het personeelsbestand van scholen). We zien echter dat, wanneer middels tijdelijke contracten vervanging wordt geregeld, verhoudingsgewijs vaker gebruik wordt gemaakt van docenten in LB schaal (ca. 75%) en minder in LC (ca. 20%) en LD (ca. 5%). In de analyse gebruiken wij deze percentages: 75% is LB en 25% LC. Hiermee kiezen wij voor een conservatieve insteek voor mogelijke besparingen.



Figuur 6. Vergelijking van schalen van docenten bij uitval en invulling daarvan

Figuur 7 laat zien welke bevoegdheden de docenten hebben die langdurig afwezig zijn op de kernvakken. In de analyse handhaven we grofweg dezelfde verdeling voor de invulling van de vervangingspool: 80% tweedegraads en 20% eerstegraads of lager.



Figuur 7. Bevoegdheden bij uitvallende docenten

Tot slot heeft de uitvraag ons ook inzicht gegeven in welk type uitval naar verhouding meer of minder wordt vervangen. We zien we dat vervanging verhoudingsgewijs vaker plaats vindt bij zwangerschaps- en ouderschapsverlof dan bij langdurige ziekte. Aangezien dit inzicht voor de business case beperkte relevantie heeft, besteden we hier verder geen aandacht aan. Voor de volledigheid laten we dit in de bijlage zien.

3.3 Verwachte kwantitatieve impact van een pool – toekomstige situatie

Uit onze analyse blijkt dat uit het gebruik van een vervangingspool, 5 soorten winst te behalen zijn: (1) minder lesuitval, (2) stoppen met externe inhuur, (3) stoppen met het tijdelijk uitbreiden van contracten van zittend personeel, (4) stoppen met het tijdelijk aannemen van personeel en (5) financiële besparing. Externe inhuur, tijdelijke uitbreiding bij zittend personeel en tijdelijke contracten hebben elk hun eigen nadelen. Ten opzichte van deze vormen van vervanging biedt vervanging middels een pool daarom meerdere winsten.

Bij het gebruik van een vervangingspool zien we allereerst een mogelijke besparing van de totale kosten die de schoolbesturen in VOTA als geheel maken voor vervanging. Binnen de gebruikte scenario's bedraagt de maximale besparing ten opzichte van de huidige situatie ca. € 350.000 op jaarbasis voor de VOTA als geheel. Deze besparing treedt op als de huidige vervanging via externe inhuur wordt gesubstitueerd voor vervanging middels de vervangingspool. Deze kostenbesparing kan worden aangewend om andere soorten winst te behalen. In meest extreme vormen kan worden gekozen voor ofwel:

- Tegen gelijkblijvende kosten de resterende lesuitval terugbrengen van ca. 25% naar maximaal 15,5%.
- Tegen gelijkblijvende kosten stoppen met tijdelijke contracten én de resterende lesuitval terugbrengen van 25% naar 17,5%.
- Tegen gelijkblijvende kosten stoppen met de uitbreiding van bestaande contracten én de resterende lesuitval terugbrengen van 25% naar 23,5%.

Hieronder leggen we uit hoe deze bevindingen tot stand zijn gekomen.

In de analyse richten we ons op het oplossen van een groot deel de volledige vervangingsvraag in 2023-2024. We gaan uit van de minimale vervangingsbehoefte op de kernvakken: het laagste aantal FTE dat op een dag afwezig is geweest. In totaal gaat het daarmee om de vervanging van 40,5 FTE. Dit doen we om rekening te houden met jaarlijkse fluctuaties in uitval: we vinden het aannemelijk dat de volledige uitval in opvolgende jaren boven het minimum van schooljaar 2023-2024 zal blijven, maar houden zo rekening met het feit dat de gemiddelde uitval wat lager kan liggen. Verder zou inefficiëntie optreden bij het uitgaan van de totale of maximale uitval, omdat het dan moeilijker wordt om alle docenten efficiënt te plaatsen.

In de onderstaande tabel laten we de centrale aannames zien die in de berekening worden gebruikt: de kosten per FTE vervanging per type vervanging. Voor de berekeningen achter deze aannames, verwijzen we naar de bijlage.

Tabel 3. Centrale aannames		
	Aanname	Toelichting
Aantal te vervangen docenten	40,5 FTE	Minimale afwezigheid in FTE op kernvakken
Vervangingspool: Plaatsing- en wervingskosten ¹³	€ 80.000 – € 130.000	Afhankelijk van grootte van de pool: bestaande uit een softwaresysteem en FTE-inzet.
Vervangingspool: Kosten per FTE vervanging	€ 85.979	Gaan uit van 75,5% inzetbaarheid voor vervanging (opslagfactor 0,67). Salaris is 50% LB8, 50% LC8. Zie bijlage voor berekening.
Externe inhuur: Kosten per FTE vervanging	€ 157.605	Gaan uit van uurtarief van € 95 per uur ¹⁴ , voor 1659 uur per FTE.
Uitbreiding zittend personeel: Kosten per FTE vervanging	€ 64.911	Gaan uit van uitbreiding enkel voor lesgerelateerde taken. Zie bijlage voor berekening.
Tijdelijke contracten: Kosten per FTE vervanging	€ 83.286	Gaan uit van 75% van tijdelijke contracten LB8, 25% is LC8, conform huidige data. Zie bijlage voor berekening.

¹³ Een offerte voor een kostenplaatje hiervan is aangevraagd bij een gespecialiseerde partij zonder winstoogmerk. Deze offerte gebruikt, verhoogd met een veiligheidsmarge van 15%.

¹⁴ Algemene Rekenkamer (2024). Focus op inhuur van docenten.

We vergelijken de huidige situatie (het nulscenario) met 4 scenario's:

- In scenario 1 wordt de externe inhuur volledig vervangen door inval vanuit een vervangingspool.
- In scenario 2 wordt de externe inhuur volledig vervangen én wordt het lesuitval zodanig teruggebracht dat de kosten gelijk blijven t.o.v. het nulscenario.
- In scenario 3 wordt de externe inhuur volledig vervangen én wordt het gebruik van tijdelijke contracten volledig vervangen door inval uit een vervangingspool. Ook wordt de resterende lesuitval zodanig teruggebracht dat de kosten gelijk blijven t.o.v. het nulscenario.
- In scenario 4 wordt de externe inhuur volledig vervangen én wordt het gebruik van tijdelijke uitbreiding van contracten van zittend personeel volledig vervangen door inval uit een vervangingspool.

Dit leidt tot de onderstaande uitgangspunten in het oplossen van de vervangingsvraag van 40,5 FTE.

Tabel 4. Verdeling vervangingsvraag over type vervanging per scenario in %					
	Nulscenario	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Vervangingspool	0%	15%	24,5%	52,5%	46,5%
Externe inhuur	15%	0%	0%	0%	0%
Uitbreiding zittend personeel	30%	30%	30%	30%	0%
Tijdelijke contracten	30%	30%	30%	0%	30%
Lesuitval	25%	25%	15,5%	17,5%	23,5%

Tabel 5 laat zien wat de geschatte financiële impact is van het gebruik van een vervangingspool in de 4 gebruikte scenario's. Zoals te zien is, kunnen meerdere winsten worden behaald door te werken met een vervangingspool. We zien een maximale financiële besparing van € 350.000 op jaarbasis in scenario 1, die aangewend kan worden voor het sterk terugbrengen van de lesuitval, het stoppen met tijdelijke contracten en/of het minimaliseren van de uitbreiding van bestaande contracten. In de praktijk kan een evenwicht tussen deze scenario's gevonden worden waarbij de voordelen van huidige oplossingen behouden kunnen worden (zoals tijdelijke uitbreiding bij zittend personeel dat dit zelf graag wil). Tot slot hebben we berekend in hoeverre onverhoopte inefficiëntie bij het plaatsen van docenten invloed heeft op de business case. We constateren dat zelfs als docenten uit de pool gemiddeld 50% van de tijd voor de klas kunnen staan, de businesscase (scenario 1) nog positief is.

Tabel 5. Berekening kosten per scenario					
	Nulscenario	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Aantal FTE in de pool	0	6,1	9,9	21,3	18,8
Vervangingspool	€ 0	€ 607k	€ 951k	€ 1.954k	€ 1.745k
Externe inhuur	€ 957k	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Uitbreiding zittend personeel	€ 789k	€ 789k	€ 789k	€ 789k	€ 0k
Tijdelijke contracten	€ 1.011k	€ 1.011k	€ 1.011	€ 0	€ 1.011k
Vervanging totaal	€ 2,76 mln.	€2,41 mln.	€ 2,75 mln.	€ 2,74 mln	€ 2,76 mln.
Resultaten					
Besparing t.o.v. nulscenario		+ € 350k	~ € 0	~ € 0	~ € 0
Resterend lesuitval	25%	25%	15,5%	17,5%	23,5%
Winst		Geen externe inhuur Maximale financiële winst	Geen externe inhuur Zo min mogelijk lesuitval	Geen externe inhuur Geen tijdelijke contracten Minder lesuitval	Geen externe inhuur Geen uitbreiding bij zittend personeel

3.4 Verwachte kwalitatieve kosten en baten

Op basis van de gesprekken die we hebben gevoerd met bestuurders, HR-managers en coördinerend medewerkers van de betrokken schoolbesturen, zijn meerdere verwachte voor en nadelen (baten en kosten) van een vervangingspool aan het licht gekomen. Het is niet mogelijk om deze op voorhand te kwantificeren. We geven de belangrijkste hieronder desondanks weer, omdat ze relevant zijn voor de overkoepelende afweging voor een eventuele pool.

Verder merken we op dat we alleen zaken benoemen die uitsluitend optreden bij het gebruik van een vervangingspool, in vergelijking met de huidige situatie. In gesprekken kwamen ook vaak nadelen aan bod die in onze ogen ook bij de huidige situatie gelden. Bijvoorbeeld: invallers uit een pool hebben minder verbinding met een school, hebben meer begeleiding nodig of kunnen niet de volledige vervangingsvraag oplossen. Dat is waar, maar dit geldt ook binnen de huidige situatie voor externe inhuur of tijdelijk personeel. Daarom zijn ze niet in de onderstaande beschouwing opgenomen. Wel komen deze zaken waar relevant aan bod in het advies.

3.4.1. Belangrijkste verwachte positieve effecten (baten)

Terugbrengen lesuitval. Het meest duidelijke niet-financieel kwantificeerbare positieve effect is het terugbrengen van lesuitval. Middels de vervangingspool kan lesuitval, afhankelijk van de keuzes van de schoolbesturen, met wel 9,5% teruggebracht worden.

Vasthouden personeel (op school en in de regio). Scholen ervaren nu obstakels om personeel een vast contract aan te kunnen bieden: vanwege de krimp is niet zeker of er op langere termijn voldoende werk zal zijn. Uit de gesprekken is gebleken dat dit er op meerdere scholen toe leidt dat het gangbaar is dat beginnend docenten maar 2 of 3 jaar in dienst genomen worden. Het wordt naar verwachting makkelijker voor scholen om docenten een vast contract aan te bieden wanneer deze docenten deels ingezet kunnen worden in een vervangingspool. Het risico dat er onvoldoende in te vullen lesuren zijn voor de aanstelling van de docent neemt namelijk af. Dit is een voordeel voor de school, maar ook voor de regio als geheel betekent het dat de onderwijs als sector meer mensen weet te behouden.

Verlagen druk op zittend personeel. Momenteel wordt naar schatting ruim een kwart van de uitval opgevangen door collega's die tijdelijk extra gaan werken. Als de vervangingspool kan worden ingezet als alternatief voor het tijdelijk verhogen van de contracten of werkroosters van andere docenten, vermindert dat de werkdruk op het personeel. Dit kan ook het domino-effect remmen waar scholen over spreken: doordat de werkdruk toeneemt, neemt het risico op uitvallen van anderen ook toe. Zo komt een pool de op lange termijn de inzetbaarheid van het personeel ten goede.

Minder onoverzichtelijke financiële risico's. Indien de afhankelijkheid van tijdelijke aanstellingen wordt afgebouwd, leidt dit ertoe dat de schoolbesturen minder geld kwijt zullen zijn aan ww-premies. Deze kosten zijn onmogelijk accuraat van tevoren te begroten, waardoor ze niet goed te kwantificeren zijn. De vervangingspool brengt hier dus ook een voordeel mee. Tevens wordt de werkdruk op het HR-personeel van scholen verlaagd omdat hier geen wervingsactiviteiten meer plaats hoeven vinden.

Verrijken van loopbaanperspectief. Hoewel we ook in meerdere gesprekken twijfels hebben gehoord in hoeverre er voldoende animo is bij docenten om in een pool deel te nemen, hebben we ook enthousiasme en bereidheid gehoord. Het kan voor docenten aan het begin van hun carrière aantrekkelijk zijn om deel te nemen aan een vervangingspool, omdat het een manier is om je breed te oriënteren. Het biedt de gelegenheid om op verschillende scholen te kijken wat een goede match is. Voor zittende docenten kan het tevens aantrekkelijk zijn, als manier om bredere ervaringen op te doen en op andere plekken te werken. In andere publieke sectoren zijn detacheringen erg gebruikelijk. Tot slot kan het voor pensioengerechtigde mensen een manier zijn om nog betrokken te blijven, en voor de school om gebruik te blijven maken van hun ervaring.

Leren van elkaar als schoolbesturen. De inzichten die leraren op andere scholen opdoen, nemen ze mee terug naar de school waar ze hun vaste aanstelling hebben. Ook leert de school waar de docent invalt van de werkwijze en ervaringen van de invallende docent. Daarmee kan de vervangingspool bijdragen aan de ontwikkeling en verbetering van het onderwijs in de regio, doordat scholen actief gebruik maken van elkaars kennis en ervaring.

Noaberschap. In het algemeen is het gunstiger om risico's te delen in grotere groepen. De kans dat meerdere grote risico's zich tegelijkertijd voordoen in een grotere groep vaak kleiner. Ook hebben

groepen over het algemeen meer middelen en capaciteiten tot hun beschikking en is het daardoor gezamenlijk makkelijker om risico's te beheersen. De kosten bij tegenslag kunnen verdeeld worden, waardoor het effect op individuen kleiner is. Het is te verwachten dat dit ook hier opgaat. Scholen in de VOTA-regio staan voor een gedeelde uitdaging met een regionale krimp en een dreigend lerarentekort. Met de oprichting van VOTA en deelname daarin hebben de besturen er voor gekozen om samen te werken om te zorgen voor een kwalitatief goede onderwijsregio. Een vervangingspool is een manier om deze samenwerking te versterken. Elkaar helpen met het opvangen van uitval, valt in de traditie van noaberschap. Door de relaties te versterken, is de verwachting dat de VOTA-gemeenschap weerbaarder zal worden tegen de ontwikkelingen die alle scholen in de regio raken.

3.4.2 Belangrijkste verwachte negatieve effecten (kosten)

Extra afstemming benodigd rondom roosters. Wanneer een docent in één periode op meerdere scholen tegelijk zou werken, levert dit een uitdaging op om de roosters op elkaar te laten aansluiten. Dit vraagt om afstemming tussen scholen en naar verwachting meerwerk. De omvang hiervan is echter afhankelijk van de invulling en het deeltijdpercentage waarvoor inval nodig is. Als een docent in dezelfde periode zowel invalt als op de eigen school lesgeeft is dit een uitdaging. Als een docent in één periode echter enkel invalt aangevuld met taakuren op de eigen school, dan is dit beperkt.

Kans op onduidelijkheden vanwege verschillen tussen scholen. Uit de gesprekken is gebleken dat scholen verschillende omgangen hebben met taakmodellen, begeleiding en professionalisering. Op het moment dat een docent op meerdere scholen werkzaam is, of gedetacheerd is, ontstaat de vraag wie zorg draagt voor het werkgeverschap. Wie verantwoordelijk is voor personeelszaken, de personeelsgesprekken voert, zorgtaken op zich neemt, wie de risico's draagt bij evt. uitval enzovoorts. Hier zullen afspraken over moeten worden gemaakt.

Inleveren van autonomie. Het versterken van samenwerking betekent ook dat scholen enige autonomie moeten inleveren. Wanneer gewerkt wordt met een vervangingspool is een school afhankelijk van de vervangers die andere scholen hebben geselecteerd en in dienst genomen. Dit levert een beperking op in keuze vrijheid ten opzichte van het zelf werven van vervanging via een tijdelijk contract (ten opzichte van externe inhuur zien we echter geen beperking autonomie). Een mogelijke mitigerende maatregel is om op voorhand een aantal afspraken te maken over eisen waaraan personeel ten behoeve van de pool aan moet voldoen. Verder werken de schoolbesturen via VOTA al samen in werving, waar ook op kan worden aangesloten.

Kosten door niet-gebruik poolleden. Een uitdaging is dat het voor de business case van een vervangingspool gunstig / nodig is dat docenten in de pool zo veel mogelijk worden ingezet. Het is zoeken naar een balans tussen enerzijds het hebben van voldoende mensen in de pool om een zo groot mogelijk deel van de vervangingsvraag af te dekken, en anderzijds het voorkomen dat de pool zo groot is dat leden ervan onbenut blijven. Ook brengt het de vraag op wat leden in de pool doen op het moment dat ze geen docenten vervangen. Een oplossing is om ze in te zetten voor andere taken. Tegelijkertijd is dat juist iets wat wordt aangedragen als prikkel om docenten naar de pool te trekken: het verminderen van niet-lesgevende taken. Gelet op de omvang van de vervangingsbehoefte geloven we dat het risico op niet-gebruik beperkt is. Verder zien we in onze berekeningen dat zelfs als docenten uit de pool gemiddeld 50% van de tijd voor de klas staan, de business case alsnog positief is.

Meedragen in risico van andere scholen. De kans is groot dat er verschillen zijn tussen scholen in hoeveel ze jaarlijks gebruik maken van een eventuele vervangingspool. Gebruik fluctueert naar verwachting per toeval, maar zodra uitval plaatsvindt bij een vak op een school, neemt de kans toe dat daar meer uitval plaatsvindt, omdat de werkdruk op collega's toeneemt. Daardoor kunnen aanvankelijk kleine verschillen, tijdelijk worden uitvergroot. Dit soort verschillen kunnen tot scheve ogen leiden, omdat het invloed heeft op de mogelijkheden van andere scholen om gebruik te maken van invallers uit de pool, en mogelijk tijdelijk kostenverhogend werkt voor andere scholen. Op het niveau van de gehele regio verwachten we echter dat de kosten, en tijdelijke uitschieters daarin, verminderd zullen worden.

Voldoende leraren. Meerdere van de gesprekspartners hebben als risico genoemd dat mogelijk niet voldoende aanbod is voor leraren voor de pool. Wij geloven dat er voldoende kansen zijn en dat, zelfs als er minder leraren te vinden zijn, de vervangingspool nog steeds financieel voordelig is:

1. In de gesprekken zijn vier bronnen van instroom voor de vervangingspool genoemd: (1) docenten met een tijdelijk contract die onder huidige omstandigheden geen vast contract kunnen worden aangeboden, (2) vast personeel dat meer wil gaan werken, (3) zij-instromers en (4) personeel dat de pensioengerechtigde leeftijd bereikt. Op basis hiervan hebben we voldoende vertrouwen in het bestaan van aanbod.
2. We hebben berekend wat de minimale omvang van de vervangingspool moet zijn om financieel voordeel te behalen. Op het moment dat de pool bestaat uit 2 FTE is al sprake van een positieve business case. Oftewel, de omvang van de pool heeft maar zeer beperkt invloed op of er sprake is van een positieve financiële impact.

4. Oordeel en advies

We zijn vertrokken vanuit de vraag: is een vervangingspool voor de VOTA-regio een zinnige en haalbare oplossing tegen langdurige afwezigheid van docenten? Om daarvan te kunnen spreken, moet er in onze ogen ten minste aan worden voldaan dat:

1. Voldoende behoefte is aan tijdelijke vervanging;
2. Financiële voordelen volgen uit een vervangingspool ten opzichte van de huidige situatie;
3. Voldoende aanwijzing zijn dat een pool in bredere zin positieve verandering teweeg brengt;
4. Voldoende bestuurlijk enthousiasme bestaat.

4.1 Oordeel

We hebben gezien dat de vervangingsbehoefte groot is (voorwaarde 1). Deze is het meest uitgesproken op de kernvakken, maar beperkt zich daar niet toe. Ook zien we dat een vervangingspool een maximale financiële besparing oplevert van €350.000 (voorwaarde 2). Aanvullend zien we voldoende aanwijzingen dat een vervangingspool breder positieve verandering teweeg kan brengen: onder meer door reductie van lesuitval, verlagen van werkdruk van zittend personeel, de mogelijkheid van docenten en scholen om van elkaar te leren en te investeren in *noaberschap* als gemeenschap van VO-besturen. Er zijn ook nadelen aan een vervangingspool, maar we zien voldoende mogelijkheid om deze te mitigeren middels bestuurlijke afspraken (voorwaarde 3). Tot slot hebben we naast de twijfels en bedenkingen in de meeste van de bestuurlijke gesprekken het besef gehoord van het gedeelde probleem en de wil om hier gezamenlijk oplossingen in te zoeken (voorwaarde 4). Vooral voor klein beginnen, zonder direct hoge opstartkosten te maken, werd vaak enthousiasme uitgesproken.

Al met al komen we tot de beoordeling dat een vervangingspool een zinnige oplossing is om een deel van de langdurige afwezigheid in de VOTA-regio op te vangen. We verwachten dat het financieel voordelig is en we zien vooraf voldoende aanwijzingen voor de haalbaarheid.

4.2 Advies

Naast het oordeel over de zinnigheid en haalbaarheid van de vervangingspool, bestond de opdracht uit het geven van gegrond advies over enkele bestuurlijke afspraken die gemaakt moeten worden richting de mogelijke implementatie van de vervangingspool. Deze bestuurlijke afspraken zijn niet meegenomen in de businesscase zelf, aangezien de manier waarop deze afspraken worden vormgegeven niet bepalend zijn voor de zinnigheid of haalbaarheid van de vervangingspool. Bovendien betreft dit bestuurlijke afspraken, die per definitie nog door de betrokken bestuurders gemaakt dienen te worden. Deze kunnen wij dus niet a priori meenemen in een betrouwbare businesscase. Wel kunnen wij, op basis van de gesprekken met betrokkenen en relevant onderzoek, advies uitbrengen over de invulrichting van deze afspraken. De onderstaande punten kunnen bij een positief intentiebesluit het startpunt vormen voor nadere afspraken voorafgaand aan de implementatie.

Advies 1: Begin klein en leer

We adviseren om klein te beginnen en gefaseerd uit te bouwen. Dit heeft twee belangrijke voordelen. Allereerst dat het nut van een pool eerst laagdrempelig getoetst kan worden. Door niet

direct grote juridische en technische constructies op te tuigen, zijn de opstartkosten beperkt, waardoor eventueel verlies ook beperkt blijft in het geval dat de aannames onjuist blijken (bijvoorbeeld wanneer het aanbod toch tegen blijkt te vallen). Ten tweede kan zodoende gaandeweg geleerd worden van de opgedane ervaringen en kan de werkwijze verbeterd worden. Momenteel bestaat er nog geen vervangingspool in het voortgezet onderwijs, waardoor er niet een voorbeeld is waarvan de werkwijze kan worden afgekeken. De uitdagingen zijn daardoor ook vooraf niet goed te overzien. Klein beginnen en dan uitbouwen levert zeer waarschijnlijk een beter functionerend instrument op. Als gekozen wordt om klein te beginnen, moeten de verwachtingen daar ook op afgesteld zijn. De pool zal niet direct de gehele vervangingsvraag vervullen.

In dat kader adviseren wij de VOTA ook om zich in eerste instantie enkel op de VO-scholen in de regio te richten. We zien kansen in het betrekken van het middelbaar beroepsonderwijs: voor de kernvakken bestaan mogelijkheden voor uitwisselen van docenten en het betrekken van het ROC van Twente zorgt voor een grotere schaal. Tegelijkertijd zal dit een andere uitwerking vragen. De verwachting is dat docenten van het ROC wel les kunnen geven op de kernvakken op een VO-school, maar niet automatisch andersom. Daarom is een andere systematiek nodig. Vanuit het oogpunt van klein beginnen, adviseren we daarom om pas in tweede instantie te bekijken hoe het MBO hierop kan aansluiten.

Advies 2: Begin met kernvakken

Begin met een afgebakende set van vakken. In eerste instantie enkel gericht op de kernvakken. De vervangingsbehoefte is het hoogst bij Nederlands, Engels en Wiskunde. De kans dat invaldocenten niet ingezet worden zien we bij deze vakken daarom als zeer beperkt. Bovendien zien we hier de meeste stress bij scholen en de meeste bestuurlijke wil. Daarom ligt het voor de hand om bij deze vakken te beginnen. Tegelijkertijd zien we ook nadrukkelijk kansen voor een aantal andere vakken. Voor Biologie, CKV, Economie, Lichamelijke Opvoeding, Geschiedenis, Gezondheidszorg en Welzijn en Aardrijkskunde bleek de vervangingsbehoefte hoog. Deze vakken kennen, net als kernvak Engels, een ander voordeel: de verwachte lerarentekorten op deze vakken liggen aanzienlijk lager, variërend tussen de 0,2% (CKV en Lichamelijke opvoeding) en 2,6% (Aardrijkskunde).¹⁵ Voor een volledig overzicht van de tekortcijfers in relatie tot de vervangingsbehoefte, verwijzen we naar tabel C in de bijlage. Vanwege het beperkte lerarentekort op deze vakken, zal het vinden van geschikte kandidaten voor de pool naar verwachting makkelijker zal zijn. Mogelijk is een vervangingspool gericht op deze vakken daardoor nog succesvoller.

Advies 3: Werk vanuit het boventallig aannemen van docenten en maak in de eerste fase geen onderscheid tussen soorten doelgroepen poolers.

Werk vanuit het boventallig aannemen van docenten. Boventallig aannemen heeft verschillende voordelen: het sluit dicht aan bij de huidige werkwijze en vraagt daardoor beperkte investering. Aanvullend kleeft aan werken vanuit een centrale dienst een btw-risico, welke waarschijnlijk niet geldt bij boventallig aannemen en vandaaruit detacheren.¹⁶ De doelgroepen van docenten die in aanmerking kunnen komen voor de pool zijn onder andere zij-instromers, leraren waar anders

¹⁵ Eigen berekeningen op basis van Centerdata-cijfers uit 2024.

¹⁶ VOION (2021). Regionaal samenwerken is de moeite waard. Handreiking regionale samenwerking op personeelsgebied.

afscheid van genomen zou moeten worden omdat ze geen vast contract aangeboden kunnen krijgen, leraren die meer uren willen werken of gepensioneerden die nog les willen geven.

Hierbij adviseren wij om gedurende de opstartfase bij selectie van kandidaten voor de pool geen onderscheid te maken tussen de verschillende doelgroepen. Dit geldt ook voor andere selectieve kenmerken van kandidaten, zoals reisbereidheid, woonplaats of ervaring. Op basis van gesprekken die wij gevoerd hebben kwam naar voren dat het vinden van voldoende geschikte kandidaten belangrijk is, en door aan de voorkant al groepen kandidaten uit te sluiten wordt dit proces bemoeilijkt. Bovendien kan de opstartfase vervolgens praktijkinzichten geven in de verschillende voor- en nadelen van verschillende doelgroepen in de pool.

Advies 4: Gebruik een extern in te huren programmabureau voor administratieve ondersteuning bij de operatie van deze vervangingspool.

Wij adviseren om een extern bureau in te huren om zo de werkdruk op de huidige bestaande HR-afdelingen niet te vergroten, of waar mogelijk zelfs te verkleinen. Dit externe bureau ondersteunt bij de volgende activiteiten: werving en selectie, matching van kandidaten en scholen, administratie en facturatie. Uiteraard is de aannemende school zelf *in the lead* over het aannemen van de uiteindelijke kandidaat voor de pool.

Advies 5: Bepaal kwaliteitsafspraken over de docenten.

Het succes van de pool is mede afhankelijk van de kwaliteit van docenten die in de pool zitten. Om deze te waarborgen, stellen wij de volgende uitgangspunten voor:

- De aannemende school heeft het laatste woord over het al dan niet aannemen van een kandidaat, zo mogelijk in het proces ondersteund door het externe bureau.
- Besturen spreken af dat een docent die al is aangenomen in de pool niet alsnog op sollicitatiegesprek hoeft te gaan bij de inhurende school.
- De inhurende school beoordeelt de docent na drie weken inzet. Indien deze beoordeling onvoldoende is, wordt dit teruggekoppeld aan het externe programmabureau en de leidinggevende van de docent op de 'moederschool'. Dit kan in eerste plaats gebruikt worden om aan te sturen op verbetering van de situatie, middels een gesprek tussen de scholen en de docent. Ook kan worden overwogen om docenten met een bepaald aantal onvoldoende beoordelingen uit de pool te laten stromen.
- Docenten die eerder bij een van de deelnemende besturen als onvoldoende bekwaam zijn geïdentificeerd, zijn niet geschikt als invaldocenten voor de pool. Dit valt bijvoorbeeld vorm te geven in samenspraak met het ondersteunende programmabureau. Een andere oplossing zou zijn om in het nog te maken 'sollicitatieportaal' voor poolkandidaten aan te geven dat er een referentiecheck plaatsvindt bij oud-werkgevers indien deze werkgevers ook betrokken zijn bij de vervangingspool.
- Voordat een nieuwe docent in de pool wordt geplaatst, dient een referentiecheck bij een vorige werkgever plaatsgevonden te hebben.
- Begeleiding van docenten in de pool vindt plaats op de 'moederschool'.

Advies 6: Ga bij de docenten in de vervangingspool louter uit van lesgerelateerde uren.

Neem alleen de lesgerelateerde uren over als je gebruik maakt van een invaller uit de vervangingspool. De taakuren die overblijven na aftrek van uren voor professionalisering en duurzame inzetbaarheid kunnen vervolgens worden gebruikt op de 'moederschool' of kunnen worden aangewend voor reistijd tussen scholen of om extra uitgevallen lesuren op te vangen. Zo wordt voldaan aan de CAO-vereisten, terwijl tegelijkertijd rekening gehouden wordt met mogelijk snijverlies tussen invalperioden van docenten. Temeer omdat rekening dient te worden gehouden met mogelijke nadelige effecten van reistijden tussen scholen met veel afstand tot elkaar. Wij adviseren ten slotte om reistijd onderdeel te maken van de taakuren van docenten in de pool, indien dit nodig is. Dit maakt deelname aan de pool extra aantrekkelijk. Hiernaast is het relevant om in de matching tussen vraag en aanbod rekening te houden met reistijden en deze zo veel mogelijk te minimaliseren. Deze taak ligt bij het externe programmabureau.

Advies 7: Maak vooraf de (financiële) risicodeling zoveel als mogelijk inzichtelijk en maak hier harde bestuurlijke afspraken over.

Wij adviseren om de financiële risico's en afhankelijkheden voorafgaand aan het proces zo goed mogelijk inzichtelijk te maken. Hiertoe zijn de volgende stappen belangrijk:

- Maak een begroting vanuit VOTA waarin alle kosten die vooraf gemaakt worden (dus aan te nemen FTE en kosten voor het programmabureau) geëxpliciteerd en naar rato verdeeld worden, en verreken na zes maanden de verschillen die in de praktijk zijn ontstaan (bijvoorbeeld omdat één school een FTE LB3 heeft aangenomen in de pool en de andere school een LC12, terwijl bij beide scholen een LB8 was begroot). Monitor dit en verreken dit zo nodig met de kosten voor het programmabureau. De geaggregeerde kosten voor de vervangingspool bestaan uit de kosten voor het externe programmabureau en de kosten van het aantal FTE aan te nemen boven de formatie. In tabel B in de bijlage zijn de geschatte kosten per scenario per onderwijsinstelling te vinden.
- Indien een school geen FTE kan vinden om bovenformatief aan te stellen, dient het begrote bedrag hiervoor verrekend te worden met de andere scholen, of aangewend worden om via een andere school extra FTE voor de pool aan te nemen.
- Maak afspraken over wie wanneer recht heeft op de vervangingspool. Wij adviseren om hierbij uit te gaan van het *first come first served*-principe: de vervangingsvraag die het eerste wordt ingediend wordt het eerste behandeld. Daarnaast adviseren we om ernaar te streven dat de gunsten van de vervangingspool zo veel mogelijk verdeeld worden over de deelnemende scholen. Dit kan gecombineerd worden met het *first come first served*-principe door aanvragen per week te behandelen, en bij dubbele vragen voorrang te geven aan de school die minder gebruik heeft gemaakt van de vervangingspool.
- Indien blijkt dat er gedurende het jaar een grote ongelijkheid ontstaat tussen netto inleggers en netto afnemers van de vervangingspool, kan het voorstel gedaan worden om deze verschillen te verrekenen met de bijdragen voor het volgende schooljaar.
- Wij adviseren dat docenten die reeds in de pool zitten niet benaderd mogen worden door de deelnemende scholen voor een vaste aanstelling bij die school, totdat de deelnemende school een geschikte vervangende deelnemer in de pool inbrengt. Op deze manier wordt het risico gedeeld en blijft de omvang van de pool gehandhaafd.

**Advies 8: Zorg voor een actieve leercultuur rondom de vervangingspool en monitor de voortgang.**

Zorg voor een actieve leercultuur rondom de vervangingspool. Om te zorgen dat de pool gaandeweg verbeterd en uitgebouwd kan worden, is het van belang om het leren een centrale rol te geven in het organiseren van de pool. Formuleer vooraf leerdoelen, zorg dat tijdens het proces uitdagingen en succesfactoren worden bijgehouden en verzameld en pas de aanpak hierop aan. Stel vooraf duidelijke criteria af voor succes. Verder is het raadzaam om vooruit meerdere evaluatiemomenten in te plannen: na 4, 8 en 12 maanden na start. Na 8 maanden kan dan worden besloten over evt. uitbreiding naar andere schoolbesturen.

Advies 9: Haak aan op bestaande kennis en deel de resultaten.

Benut voorbereidend werk van VOION voor regionale samenwerking op personeelsgebied.¹⁷ VOION heeft een handreiking opgesteld om scholen te helpen met regionale samenwerking. Daarin zijn voorbeeldstukken opgenomen die als uitgangspunt kunnen worden gebruikt, zoals een concept detacheringsovereenkomst.

¹⁷ VOION (2021). Regionaal samenwerken is de moeite waard. Handreiking regionale samenwerking op personeelsgebied.

Bijlage 1

Uitwerking scenario's per instituut

In de onderstaande tabellen geven we de uitwerking van de 4 scenario's op ieder instituut weer. Tabel A laat de voorgestelde verdeling zien voor het aantal aan te nemen FTE's voor de vervangingspool op basis van de leerlingaantallen. Tabel B laat de kosten per instituut zien.

Tabel A. FTE voor vervangingspool aan te nemen per instituut bij 4 scenario's					
		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Carmel College	<i>Totaal</i>	3,06	5,00	10,71	9,49
	<i>Etty Hillesum Lyceum</i>	0,65	1,06	2,28	2,02
	<i>Pius X College</i>	0,15	0,25	0,54	0,48
	<i>Canisius</i>	0,19	0,31	0,66	0,58
	<i>Scholengroep Carmel Hengelo</i>	0,46	0,75	1,60	1,42
	<i>Bonhoeffer College</i>	0,52	0,85	1,83	1,62
	<i>Twents Carmel College</i>	0,58	0,94	2,01	1,78
	<i>Marianum Scholengemeenschap</i>	0,20	0,33	0,72	0,64
	<i>Carmel College Salland</i>	0,31	0,50	1,07	0,95
De Waerdenborch	<i>De Waerdenborch</i>	0,23	0,37	0,79	0,70
Het Erasmus	<i>Het Erasmus</i>	0,28	0,46	0,99	0,88
Het Stedelijk	<i>Het Stedelijk</i>	0,49	0,81	1,73	1,53
Noordik	<i>Noordik</i>	0,35	0,57	1,23	1,09
OSG Hengelo	<i>OSG Hengelo</i>	0,34	0,55	1,18	1,04
Portuur	<i>Totaal</i>	0,47	0,76	1,63	1,45
	<i>Assink</i>	0,28	0,45	0,97	0,86
	<i>Staring</i>	0,19	0,31	0,67	0,59
Reggesteyn	<i>Reggesteyn</i>	0,33	0,55	1,17	1,04
Zone.college	<i>Zone.college</i>	0,41	0,68	1,45	1,28
De Passie	<i>De Passie Wierden</i>	0,09	0,14	0,30	0,27
Greijdanus	<i>Greijdanus Enschede</i>	0,02	0,04	0,08	0,07

Tabel B. Kosten per instituut bij 4 scenario's					
		Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Carmel College	Totaal	€ 305.599	€ 479.291	€ 984.583	€ 879.311
	<i>Etty Hillesum Lyceum</i>	€ 64.971	€ 101.899	€ 209.326	€ 186.945
	<i>Pius X College</i>	€ 15.454	€ 24.238	€ 49.791	€ 44.467
	<i>Canisius</i>	€ 18.715	€ 29.352	€ 60.295	€ 53.849
	<i>Scholengroep Carmel Hengelo</i>	€ 45.687	€ 71.653	€ 147.194	€ 131.456
	<i>Bonhoeffer College</i>	€ 52.247	€ 81.943	€ 168.332	€ 150.334
	<i>Twents Carmel College</i>	€ 57.443	€ 90.092	€ 185.071	€ 165.283
	<i>Marianum Scholengemeenschap</i>	€ 20.464	€ 32.095	€ 65.932	€ 58.883
	<i>Carmel College Salland</i>	€ 30.617	€ 48.018	€ 98.642	€ 88.095
De Waerdenborch	De Waerdenborch	€ 22.492	€ 35.276	€ 72.465	€ 64.717
Het Erasmus	Het Erasmus	€ 28.364	€ 44.485	€ 91.383	€ 81.612
Het Stedelijk	Het Stedelijk	€ 49.239	€ 77.224	€ 158.638	€ 141.677
Noordik	Noordik	€ 35.017	€ 54.920	€ 112.819	€ 100.756
OSG Hengelo	OSG Hengelo	€ 33.572	€ 52.654	€ 108.164	€ 96.599
Portuur	Totaal	€ 46.575	€ 73.046	€ 150.055	€ 134.011
	<i>Assink</i>	€ 27.555	€ 43.217	€ 88.778	€ 79.286
	<i>Staring</i>	€ 19.020	€ 29.830	€ 61.278	€ 54.726
Reggesteyn	Reggesteyn	€ 33.440	€ 52.446	€ 107.737	€ 96.218
Zone.college	Zone.college	€ 41.313	€ 64.794	€ 133.102	€ 118.871
De Passie	<i>De Passie Wierden</i>	€ 8.655	€ 13.574	€ 27.884	€ 24.903
Greijdanus	<i>Greijdanus Enschede</i>	€ 2.240	€ 3.513	€ 7.217	€ 6.445

Vervangingsbehoefte i.r.t. lerarentekort

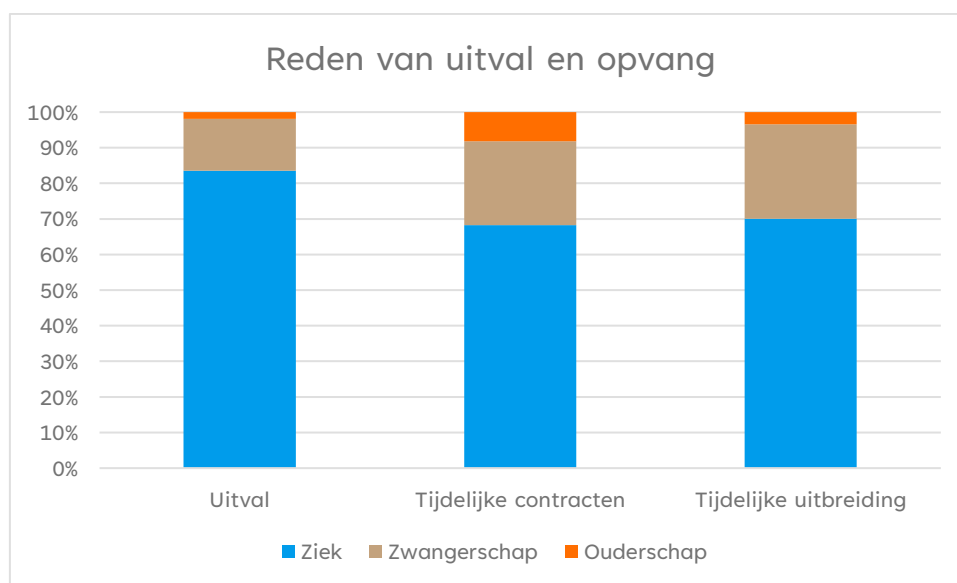
In de onderstaande tabel geven we de vervangingsbehoefte weer in relatie tot de verwachte lerarentekorten per vak. Deze zijn gebaseerd op de meest recente cijfers van Centerdata.¹⁸ We hebben de onvervulde werkgelegenheid per vak (zie p. 15 van het Centerdata rapport) weergegeven als percentage van de werkgelegenheid per vak (p. 9 van het Centerdata rapport).

Tabel C. Langdurige afwezigheid per vak op alle VO-scholen i.r.t. lerarentekorten		
	Afwezigheid in FTE	Verwacht tekort 2028
Nederlands	30,9	7,2%
Wiskunde	18,7	9,1%
Engels	13,7	0,7%
Biologie	10,4	1,3%
CKV, Kunstvakken	9,7	0,2%
Economie	9,5	2,2%
Duits	9,2	11,0%
Lichamelijke Opvoeding	8,1	0,2%
Geschiedenis	7,8	0,4%
Frans	7,0	12,6%
Gezondheidszorg en Welzijn	5,9	1,0%
Aardrijkskunde	5,8	2,6%
Techniek	4,9	Onbekend
Scheikunde	3,9	12,5%
Natuurkunde	3,5	11,5%
Maatschappijleer	3,4	0,8%
Levensbeschouwing	2,7	3,0%
Klassieke talen	1,1	12,1%

¹⁸ Centerdata (2024). De arbeidsmarkt voor leraren voortgezet onderwijs 2023-2028.

Oorzaken van afwezigheid

Figuur A laat de verhouding zien van oorzaken van afwezigheid. Hier zien we dat vervanging verhoudingsgewijs vaker plaats vindt bij zwangerschaps- en ouderschapsverlof. Dit type verlof is in de regel beter voorspelbaar en daarmee is vervanging makkelijker te plannen. Bij de afwezige docenten is 84% afwezig vanwege ziekte en 16% vanwege zwangerschaps- of ouderschapsverlof. Bij de tijdelijke contracten en tijdelijke uitbreiding bij zittend personeel is ca. 70% van de vervanging gericht op wegens ziekte afwezige docenten, en de overige ca. 30% op wegens zwangerschaps- en ouderschapsverlof afwezige docenten.



Figuur A. Vergelijking van type afwezigheid tussen uitval en invulling daarvan.



Van de Bunt is
een diverse groep
nieuwsgierige
mensen met één
gemeenschappelijk
doel: werken aan
maatschappelijke
vooruitgang. Elke
dag sinds 1933.

Klik of tik om tekst in te voeren.