

Zelfevaluatie convenant lerarentekort PO Den Haag 2021

September 2021

Inleiding

In dit document wordt ingegaan op de voortgang en uitvoering van het convenant lerarentekort PO in de gemeente Den Haag. Dit document is opgesteld door de onderzoekers van ECBO en SEO Economisch Onderzoek op basis van diverse bronnen:

- Gegevens over het lerarentekort in Den Haag (DUO, Vereniging Hogescholen, vacatureonderzoek Centerdata);
- Gegevens over de uitvoering van de maatregelen, aangeleverd door de convenantpartners (c.q. penvoerder);
- Aanvullingen die zijn opgehaald in het reflectiegesprek¹ met betrokkenen bij het convenant en de onderzoekers. Aanvullingen uit het gesprek zijn *cursief* vermeld in deze notitie.

Deze notitie is opgesteld door ECBO en SEO Economisch Onderzoek en kan door de convenant partners als basis gebruikt worden voor de zelfevaluatie die de convenantpartners jaarlijks op uiterlijk 1 oktober aanleveren aan OC&W.

Probleemanalyse lerarentekort door convenant partners

Hieronder benoemen we kort de belangrijkste punten uit de probleemanalyse van de convenantpartners, zoals die in het startgesprek zijn benoemd. Het lerarentekort in Den Haag heeft volgens de betrokkenen bij het convenant onder meer de volgende karakteristieken:

- Minder tekorten in het VO dan in het PO;
- Lerarentekort is merkbaar in de hele stad, maar verschilt per wijk;
- Ook binnen wijken zijn er sterke verschillen (bijvoorbeeld minder groot tekort op onderwijsconceptscholen).

De oorzaken van de tekorten leggen de convenant partners onder meer in de volgende punten:

- Pabo's in de regio zien een toename in de instroom van studenten. Echter is deze niet toereikend om te voldoen aan het aantal FTE wat open staat.
- Wat betreft de instroom van studenten zien we wel dat de toelatingstoetsen (taal en rekenen), die met name studenten met een migratieachtergrond afschrikken. De studentenpopulatie is overwegend vrouw, (middel)hoge SES en zonder migratieachtergrond.
- Er is sprake van een snelle uitstroom van jonge leerkrachten uit het onderwijs. Problematieken en cultuur in de stad worden als complex ervaren. Ook is er een tekort aan betaalbare woningen en parkeerplaatsen in de stad.

Den Haag heeft ervoor gekozen om de maatregelen te groeperen in 4 brede maatregelen, gericht op behoud van leraren, anders organiseren en verhogen van instroom.

¹ Dit gesprek heeft online plaatsgevonden op 10 juni 2021. Namens het convenant waren aanwezig: Ewald van Vliet (Lucas Onderwijs als penvoerder), Astrid de Graaff (Lucas Onderwijs als penvoerder); Hedda Saas (gemeente Den Haag).

Ontwikkeling lerarentekort Den Haag

Het lerarentekort in het PO in Den Haag neemt in 2020 nog altijd toe. Dat blijkt uit de volgende cijfers. De geschetste ontwikkeling betreft de periode schooljaar 2017/2018 t/m 2020/2021, cijfers zijn afkomstig van DUO, Vereniging Hogescholen, Centerdata.

- Het aantal leerlingen in het PO neemt toe (+0,7%), terwijl er sprake is van een daling in het OP (-0,7%). Het aantal leerlingen per FTE neemt in alle sectoren toe, gemiddeld van 15,8 naar 16,0.
- De stijging van het aantal leerlingen per FTE OP vindt plaats in zowel BAO, SBAO als SO/VSO, doordat overal het aantal leerlingen stijgt terwijl de personeelsomvang afneemt (BAO/SBAO) of minder hard stijgt (SO/VSO).
- Het aantal vacatures neemt tussen februari 2020 en februari 2021 toe met 43,8% van 329 naar 473. De vacaturedruk op peildatum oktober 2020 (incl. verborgen vacatures) is met 11,7% relatief hoog. In februari 2021 is dit opgelopen tot 14,9%.
- Gemiddeld in de G5 is ook sprake van een toename van het lerarentekort: het aantal leerlingen groeit (+1%) en het aantal FTE OP neemt af (0,7%). De ontwikkeling van het aantal vacatures vertoont in de andere steden een fluctuerend beeld. De vacaturedruk in Almere en Den Haag is ook rond de 10%, Utrecht wijkt af met 3,4% en Amsterdam is op peildatum 1 oktober 2020 onbekend.

De toename van het tekort onder leraren wordt bevestigd in het gesprek.² Ook wordt bevestigd dat de tekorten in sbao en so/vso groot zijn. De verschillen in de tekorten zijn toe te wijzen aan in welke wijk de school staat, niet of dit een speciaal onderwijs school is.

Wellicht worden de tekorten deels opgevangen door anders organiseren, waarbij gebruik gemaakt wordt van de inzet van onderwijsondersteunend personeel (OOP).

- De Haagse scholen slagen erin meer OOP aan te nemen. De personeelsomvang van het OOP is gestegen van 868 FTE in 2017 naar 1256 FTE in 2020, een toename van 44,8% (gemiddeld G5 35,7%). Het aandeel OOP t.o.v. het totale OP+OOP stijgt van 21,7% naar 28,7% (gemiddeld G5 van 20,9% naar 26,5%).
- In absolute aantallen is de stijging het grootst in het SBAO, procentueel stijgt het aandeel OOP hier van 15,2% naar 34,7%. In het BAO stijgt het aandeel OOP ook flink, van 17,5% naar 25,0%. In het SO/VSO werkte verhoudingsgewijs al veel OOP: ongeveer de helft van het personeel is OOP, hun aandeel neemt toe van 47,4% naar 49,9%.

Convenantspartijen merken op dat de werving van OOP inderdaad succesvol is. Dit kan een structurele oplossing zijn, maar dat geldt niet voor alle scholen. Onder scholen die OOP inzetten zien de convenantspartijen twee varianten. In de eerste plaats zijn er scholen die bewust sturen op de inzet van OOP'ers en is daarmee een onderdeel van hun visie. Een andere groep scholen gebruikt OOP noodgedwongen, als noodverband, bij gebrek aan bevoegd OP.

Het personeelsverloop is relatief hoog.

- De uitstroom van OP uit het PO in Den Haag is jaarlijks ongeveer 10,4%, dit zijn ongeveer 425 personen per jaar. De uitstroom nam in 2018 sterk toe, maar loopt sindsdien weer terug.
- Zo'n 37% van deze uitstromers blijft in het PO maar gaat in een andere gemeente werken. De overige uitstroom verlaat de sector. Dit is inclusief mensen die met pensioen gaan.

² Alleen de door Centerdata gerapporteerde tekorten in Scheveningen zijn niet correct, door verschillen in interpretatie van directeuren en incorrecties in het scholenbestand. Voor dit probleem in de data wordt aan een oplossing gewerkt.

- De instroom fluctueert rond de 300 personen. Het aantal zij-instromers hierin neemt toe naar 67 in 2020.

Vanuit de NPO-gelden komt er meer formatiegeld beschikbaar voor iedere school. Deze gelden bieden interessante loopbaankansen voor leraren. Het gaat hier om een totaal van zo'n 15.000 FTE extra voor het PO. Dat is, kijkend naar de huidige arbeidsmarkt, een zeer groot aantal. De verwachting is dat de NPO-gelden daarmee voor een substantiële verstoring gaan zorgen op de arbeidsmarkt. Dit kan onder andere resulteren in vertrek van OP en OOP naar randgemeenten en heeft mogelijk ook tot gevolg dat de onderlinge solidariteit tussen besturen in de stad op de proef wordt gesteld.

De toename van het aantal Pabo studenten lijkt op termijn verlichting te kunnen bieden in het lerarentekort:

- De instroom in de Pabo is sinds 2019 sterk toegenomen: er is tussen 2017 en 2020 sprake van een groei van 155 naar 262 studenten (+70%).
- Hoewel de uitval iets toeneemt, stijgt het studiesucces in het eerst jaar aanzienlijk.

De stijging van het aantal studenten op de Pabo is positief, maar het is niet zo dat hiermee straks het probleem van lerarentekort is opgelost. We moeten ervoor zorgen dat wij de nieuwe leraren behouden. In de eerste vijf jaar zie je dat er veel mensen weer afhaken en deze beroepsgroep verlaten. Daar hebben we verschillende maatregelen op genomen met elkaar.

Verder valt het volgende op:

- De **gemiddelde schoolomvang** in Den Haag is ongeveer 330 leerlingen, dat is hoger dan gemiddeld in de G5. In het SBAO en SO/VSO neemt de schoolomvang toe (resp. 12,9% en 15,8%), vanwege de groei van het aantal leerlingen. Het aantal scholen blijft gelijk. In het BAO fluctueert de schoolomvang rond de 350 leerlingen.
- De gemiddelde **aanstellingsomvang** blijft in het BAO en SO/VSO gelijk en bedraagt 0,76 FTE en 0,79 FTE, respectievelijk. In het SBAO neemt de aanstellingsomvang toe van 0,76 FTE naar 0,78 FTE. De gemiddelde aanstellingsomvang in Den Haag is vergelijkbaar met die in Rotterdam en Amsterdam en iets hoger dan in Almere en Utrecht.
- Het gemiddelde cijfer dat besturen geven om de hoogte van de **werkdruk** op hun scholen te beoordelen is 6,7 (waarbij 1 = helemaal geen werkdruk, 10 = zeer hoge werkdruk). Ruim de helft van de besturen beoordeelt de werkdruk als een 8. Dit komt redelijk overeen met het gemiddelde van andere G5 steden. De meerderheid van de besturen heeft de indruk dat de werkdruk in schooljaar 2020/2021 enigszins (46%) of sterk (38%) is toegenomen. Als oorzaak voor de werkdrukverhoging verwijzen bijna alle besturen naar Covid-19.

Reflectie per maatregel en voortzetting

Alle maatregelen worden in meer of mindere mate ingezet. Hieronder wordt ingegaan op de verschillende maatregelen:

Over de ontwikkelingen op diverse indicatoren is het volgende bekend.

- Er wordt veel gebruikt gemaakt van coaching: alle scholen/besturen bieden coaching aan. 266 studenten, starters en zij-instromers ontvangen nu bovenschoolse, interne of externe coaching.
- 22 scholen hebben gekozen voor meer inzet van OOP om daarmee de werkdruk van het OP te verlagen en het welbevinden te verhogen. Het aandeel OOP t.o.v. OP is sterk toegenomen. De werkdruk is echter volgens de besturen niet afgenomen en volgens de meeste besturen zelfs toegenomen. De scholen/besturen geven aan dat zij de leraarondersteuner / onderwijsassistent

inzetten bij het werken met en instructie geven aan halve groepen. De instructie wordt gegeven door de gediplomeerde leerkracht en de verwerking wordt gedaan door de leraarondersteuner / onderwijsassistent.

- Vakleerkrachten ondersteunen waar nodig in de schoolorganisatie. Vakleerkrachten verzorgen lessen waardoor de leerkrachten worden vrijgespeeld voor andere werkzaamheden.
- 28 scholen hebben gekozen voor anders organiseren van het onderwijs. Te denken valt aan groepsdoorbrekend werken, werken in domeinen, leerpleinen en het werken met vak(leer)krachten.
- Het lukt goed om Pabo-studenten in te zetten voor leer-werktrajecten. De Pabo's geven aan dat er veel wordt gevraagd van studenten door corona. Een aandachtspunt is dat het stagelopen en tijd hebben voor leren goed in verhouding blijft.

Maatregel A:

Bovenschoolse of externe coaching voor studenten, starters (eerste drie jaar) en zij-instromers – geen leraren.

Reden: werkzame
mechanismen

Wat maakt dat de maatregel wel/niet goed werkt?

Dit valt binnen de inductieprogramma's voor behoud van de leraren. Starters worden voor pedagogisch-didactische ondersteuning gekoppeld aan interne buddies/maatjes. Er zijn bovenschoolse coaches die het begeleiden, over het algemeen binnen hetzelfde bestuur. Dat ervaren ze als heel prettig. Bovenschoolse coaches zijn ervaren leraren die in de formatie vrijgemaakt worden voor de coaching, soms meerdere dagen per week. Ze staan dan die dagen niet voor de klas en worden aanvullend bovenscholse ingezet. Het zijn extra uren per week dus het gaat niet ten koste van uren voor de klas. Door het oplopende lerarentekort wordt dit door een meerderheid van de besturen / scholen niet werkdruk verlagend ervaren.

Noodzaak aanpassing n

Vorm aanpassing /
aandachtspunten

Maatregel B:

Door de inzet van meer OOP ter ondersteuning van leraren en de inzet van andere personele categorieën de beleefde werkdruk afneemt en het welbevinden binnen de beroepsgroep toeneemt.

Reden: werkzame
mechanismen

Wat maakt dat de maatregel wel/niet goed werkt?

Het werven van OOP werkt goed. Over de structurele bijdrage die een OOP kan leveren zijn er verschillen tussen scholen. De twee grootste categorieën OOP zijn: onderwijsassistenten en leraar-ondersteuners. De tweede categorie kan ook lichte onderwijskundige taken uitvoeren. Zie ook maatregel C. Er wordt bij de onderwijsassistenten nu ook ingezet op mensen met een Associate degree niveau. Kijkend naar het aantal besturen dat kiest voor deze maatregel, dan vinden we 22 scholen eigenlijk nog laag gezien het succes van deze maatregel. We verwachten dat dit in de toekomst meer zal worden ingezet. Dit is inmiddels achterhaald en weten we dat besturen gebruik maken van onderwijsassistenten en leraarondersteuners om groepen draaiende te houden. Deze maatregel houden we tegen het licht in schooljaar 2021-2022 om met elkaar te bepalen om we deze maatregel behouden of moeten bijstellen. Doel van de inzet van onderwijsassistenten / leraarondersteuners is onder meer het verlagen van de werkdruk. Het is vanwege corona lastig om te zeggen in hoeverre de maatregel hierop effect heeft.

Noodzaak aanpassing n

Vorm aanpassing /
aandachtspunten

Maatregel C:

Scholen die in hun formatie structureel ruimte maken voor andere personele categorieën (bijvoorbeeld door te kiezen voor een ander onderwijsconcept) in de participerende groepen een verschuiving van 10 tot 20% fte leraren naar overige personele categorieën realiseren t.o.v. de situatie voor aanvang van de maatregel.

Reden: werkzame
mechanismen

Wat maakt dat de maatregel wel/niet goed werkt?

*Je ziet met name bij scholen die een tekort hebben aan Pabo-afgestudeerden dat ze hun organisatie veranderen: instructie wordt gegeven door leraar zelf en de verlengde instructie en/of de verwerking van de opdracht gebeurt door de leraarondersteuner.
Het is geen panacee voor alle scholen. Je moet per school bekijken of dit een passend instrument is (grootte, gewichten etc.). Grote scholen met veel achterstandsleerlingen (en gewichten) zetten hier vaak op in. Hoe kleiner de school hoe lastiger het is om dit te organiseren.
Kleine besturen / eenpitters geven aan geen studenten te kunnen ontvangen vanwege het feit dat het geen 'opleidingsscholen' zijn en er geen samenwerkingsovereenkomsten zijn afgesloten. Dit onderwerp wordt op moment van spreken besproken op bestuurlijk niveau in schooljaar 2021-2022.*

Noodzaak aanpassing n

Vorm aanpassing /
aandachtspunten

Maatregel D:

Inzet pabo-studenten.

Reden: werkzame
mechanismen

Wat maakt dat de maatregel wel/niet goed werkt?

Studenten worden ingezet ter ondersteuning van de leerkrachten. Bijkomende voordeel is dat zij werken en leren op dezelfde plek, een klein inkomen generen en ze ook aan een school/bestuur te binden. We willen het gebruik van deze maatregel meer inzichtelijk maken per bestuur, nu is het outputgetal niet herkenbaar. Dit wordt meegenomen naar de uitvraag van de maatregelen in schooljaar 2021-2022.

Noodzaak aanpassing n

Vorm aanpassing /
aandachtspunten ...

Reflectie overall

Op basis van de cijfers hebben de onderzoekers van ECBO en SEO de volgende reflectie.

Het tekort is op basis van de cijfers uit oktober 2020 groeiend. Het aantal leerlingen per FTE groeit en het aantal vacatures groeit.

Twee ontwikkelingen bieden een gunstig perspectief:

- Een duidelijk positieve ontwikkeling is dat de scholen erin slagen om meer OOP aan te nemen;
- Er is vooruitgang geboekt in de instroom op de Pabo en het studiesucces van studenten.

Verder kunnen de volgende overwegingen in de voorzetting van het convenant worden meegenomen.

- Het lukt niet om meer FTE te genereren door de gemiddelde aanstellingsomvang van leerkrachten te verhogen. Er zijn geen maatregelen die hierop gericht zijn. Hoewel de gemiddelde aanstellingsomvang niet lager is dan in andere steden, zou overwogen kunnen worden of hierop winst geboekt kan worden.
Er is nog steeds een hoge mate van deeltijd, al valt het in Den Haag nog mee. Om de gemiddelde aanstellingsomvang te verhogen start een landelijk project; in Den Haag als eerste. Lucas Onderwijs geeft na de zomer een vervolg aan het project 'Het Potentieel Pakken'. Dit is door corona vertraagd. Het doel is de aanstelling van deeltijders te verhogen, bijvoorbeeld als hun eigen kinderen ouder worden, waardoor er meer ruimte kan ontstaan om meer te werken.
- Er zijn geen maatregelen specifiek gericht op het SBAO en SO/VSO, terwijl de tekorten daar relatief hoog zijn. Het ziekteverzuim is hier ook hoger. De vraag is of er specifieke maatregelen nodig zijn voor deze scholen. We gaan met deze specifieke scholen/besturen in gesprek om te ontdekken welke extra maatregelen zouden kunnen werken in schooljaar 2021-2022.
Vaak zijn het al ervaren leraren die zich op een gegeven moment willen specialiseren hierin. Hier zetten de grote besturen op in: scouten op welke mensen hier interesse in hebben om zich te specialiseren voor het speciaal onderwijs.

Nader te verkennen

Verder zijn de volgende thema's in het reflectiegesprek aan bod gekomen.

- *Digitalisering: wat ook bijdraagt is de inzet van digitale leermiddelen: adaptief. Docenten zijn door corona vaardiger geworden m.b.t. de inzet van ICT op school. Met NPO-geld zou daarin geïnvesteerd kunnen worden of via het economisch groeifonds. Probleem is het kleine taalgebied en dat er geen nationaal curriculum is. Daardoor ontbreekt de massa om in een webbased adaptief curriculum te investeren. In het kader van anders organiseren is dit een kans die verder verkend moet worden.*
- Verklaring wijk- en school gerelateerde factoren; onderzoek CAOP
De partners uit het convenant doen onderzoek via CAOP naar school- en wijk gerelateerde factoren inzake het lerarentekort. In oktober 2021 volgt er een rapportage en worden van daaruit conclusies getrokken en gedeeld met de convenant partners.

Samenwerking en solidariteit

- Besturen zijn gemiddeld genomen tevreden over de **samenwerking** bij de uitvoering van het convenant. Besturen noemen de goede onderlinge verbanden, prettige contacten, en de

constructieve samenwerking met de gemeente. Met name over de samenwerking tijdens het aanvraagproces laten meerdere besturen zich positief uit. Wel noemt één bestuur dat er weinig overleg aan de voorkant is geweest tijdens het aanvraagproces, omdat daar weinig tijd voor was. Verder geven besturen aan dat scholen elkaar weliswaar goed weten te vinden voor vragen, maar dat de uitwisseling van good practices nog maar moeilijk van de grond komt.

Over het echt vormgeven van samenwerking is uitgebreid gesproken tussen de besturen. Het is een moeilijk punt. Als een school al tekorten heeft, is het moeilijk om ook nog eens andere scholen te helpen met nog meer tekorten. We hebben onderzocht of we scholen kunnen samenvoegen, maar dat is geen kosteneffectieve interventie en het levert maar weinig extra FTE op.

Weinig samenwerking tussen scholen heeft ook te maken met corona: ze stonden meer in de overlevingsstand dan in de samenwerkingsstand. Komend schooljaar wordt dat weer opgepakt, de effectieve bijdrage van website 'Samen voor de Haagse klas' helpt hierbij.

In populaire wijken komen er veel sollicitanten op 1 vacature, in niet populaire wijken 0. Het is niet zo dat degenen die in de populaire wijk worden afgewezen, dan maar in de niet-populaire wijk solliciteren. Binnen besturen is er wel mobiliteitsbeleid waarbij er uitwisseling is tussen scholen, maar dat is nog niet zo op stadsniveau.

- Ongeveer de helft van de besturen vindt dat er in redelijke mate onderlinge **solidariteit** is bij de aanpak van het tekort. Daarbij wordt verwezen naar afspraken die zijn gemaakt over inschaling, arbeidsvoorwaarden en elkaar niet beconcurreren. Drie besturen ervaren een (zeer) sterke mate van solidariteit, terwijl een derde van de besturen aangeeft dat er nauwelijks (drie besturen) of helemaal geen (één bestuur) sprake van solidariteit is. Eén bestuur noemt dat er nauwelijks communicatie is over de evenredige spreiding van het lerarentekort, of over de specifieke formatie van de scholen. Een ander bestuur noemt dat er soms spanningen zijn tussen individueel belang van een bepaalde school en het collectief belang van alle scholen in de regio. Eén bestuur geeft aan hier geen zicht op te hebben.

Er staat momenteel veel spanning op de solidariteit. NPO is al genoemd in dit kader. De concurrentie op de arbeidsmarkt neemt toe en dat heeft gevolgen voor op de onderlinge solidariteit.

Zijn opleidingsscholen een oplossing voor het tekort?

Dat gebeurt al en heeft positieve kanten. Mogelijk worden kleinere besturen en éénpitters hier de dupe van in de toekomst. Dit moet goed gemonitord worden.