

Vergaderjaar 2020–2021

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 413

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2020

Goed onderwijs brengt het beste in mensen naar boven, voorkomt en verkleint achterstanden en helpt talenten zich optimaal te ontwikkelen, zo staat het in het regeerakkoord van 2017.¹ Wij zijn aan onze kabinetsperiode gestart met de opgave om de werkdruk in het onderwijs te verlagen, de oplopende personeelstekorten aan te pakken, de salarispositie in het primair onderwijs (po) te verbeteren en te zorgen voor meer handen in de klas. In een uitdagende periode voor het onderwijs, met een krappe arbeidsmarkt en de COVID-19 pandemie, hebben we flinke stappen vooruit weten te zetten.

We hebben geïnvesteerd in het verbeteren van het onderwijs en in de mensen die erin werken. Samen met heel veel partijen in en om het onderwijs zijn wij daarmee aan de slag gegaan. Vanuit de ambitie om de positie van de leraar te versterken, investeerde dit kabinet structureel € 270 mln. per jaar in de salarisruimte in het primair onderwijs en een bedrag oplopend tot € 430 mln. per jaar voor het verlagen van de werkdruk. In het primair onderwijs stegen de lerarensalarissen deze kabinetsperiode gemiddeld met 14%. (Tussen-)evaluaties laten zien dat de werkdrukmiddelen een wezenlijke bijdrage leveren aan het verlagen van de ervaren werkdruk in het primair onderwijs. Door het halveren van het collegegeld in de eerste twee jaar van de studie is het aantrekkelijker geworden om voor een lerarenopleiding te kiezen. Om de continuïteit en kwaliteit van onderwijs te waarborgen in tijden van corona zorgen wij voor extra hulp en middelen. Er is onder meer € 210 miljoen vrijgemaakt voor extra hulp in de klas, € 282 miljoen voor inhaal- en ondersteuningsprogramma's en € 3 miljoen om ook in dit schooljaar via SIVON extra

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.

digitale middelen beschikbaar te stellen aan scholen met leerlingen die hier thuis niet over de benodigde digitale middelen beschikken.²

In deze brief maken we de balans op van de ontwikkelingen op het lerarenbeleid, in het bijzonder tijdens het laatste jaar, en schetsen we de uitdagingen op de onderwijsarbeidsmarkt voor de komende periode. We doen dit in deze brief langs de volgende vier thema's:

- 1) Aanpak tekorten onderwijspersoneel;
- 2) Aantrekkelijk beroep en sterke beroepsgroep;
- 3) Succesvolle instroom en doorstroom in de lerarenopleidingen, en
- 4) Actieplan Onderwijsarbeidsmarkt (opvolging aanbevelingen landelijk aanjager tekorten).

1. Aanpak tekorten onderwijspersoneel

De aanpak van de tekorten is in deze kabinetsperiode geïntensiveerd. Dit heeft geresulteerd in meer interesse in de pabo en een toename van zij-instroom. We zien dat onze ingezette koers met name in het primair onderwijs resultaten oplevert:

- De instroom in de pabo is afgelopen jaren fors gestegen. Van ruim 5.000 in 2015/16 naar 7.000 in 2019/20. Voor het huidige studiejaar blijkt uit voorlopige gegevens van Vereniging Hogescholen dat de aanmeldingen voor 2020/21 zijn gestegen met 33% ten opzichte van 2019/20. Definitieve instroomcijfers volgen in 2021.
- Ook de instroom in de deeltijd pabo is zeer sterk gestegen. Het gaat om een ruime verdubbeling van 891 in 2015/16 naar 1861 in 2019/20. De stijging tussen 2018/19 en 2019/20 bedraagt zelfs 25%.
- Het aantal zij-instromers in beroep in het po, voortgezet onderwijs (vo)/ middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is sterk gestegen, namelijk 495 in 2017, 918 in 2018, 1972 in 2019 en 1777 in 2020.
- Voor de regionale aanpak personeelstekorten zijn in de jaren 2020 en 2021 aan 67 regio's, in het po, vo en mbo subsidies toegekend om uitvoering te geven aan de regionale plannen. Dit aantal is ten opzichte van 2019 met 10 toegenomen, van 57 naar 67 regio's. De samenwerking tussen schoolbesturen en opleidingen is groeiende, zowel qua aantal deelnemende besturen als qua inhoud.
- In twee jaar tijd (2017–2019) is de formatie onderwijsgevend personeel in het po per saldo met 1.400 fte toegenomen. Het onderwijsondersteunend personeel is in het po zelfs met 4.900 fte toegenomen in deze periode.
- Het Participatiefonds heeft sinds de zomer van 2018 ultimo november 2020 al 1.840 werkhervattingen vanuit de WW gerealiseerd. Dit betreft totaal van werkhervattingen van uitkeringsgerechtigden in het po met een recht op WW-uitkering van minimaal één jaar.

De aanpak tekorten werkt, maar de knelpunten blijven urgent

De voorspelde tekorten voor komende jaren in het primair onderwijs zijn lager dan de ramingen aan het begin van onze kabinetsperiode lieten zien, maar zijn nog steeds hoog. Ook komende jaren blijft onverminderd aandacht nodig om de tekorten aan te pakken. In het po, maar ook voor de tekortvakken in het vo. In het schooljaar 2025/2026 wordt in het po een tekort van 1.439 fte aan leraren en directeuren verwacht, bovenop de huidige situatie. Vergeleken met de ramingen van vorig jaar, waarin vijf jaar later een tekort van 1.971 fte bovenop de huidige situatie werd geraamd, is dit een verbetering. We zien dat het bevorderen van zij-instroom, hogere deeltijdfactor en betere in-, door- en uitstroom van de

² Kamerstuk 35 570 VIII, nr. 128.

lerarenopleidingen positieve effecten hebben op het verminderen van de tekorten.

Dat de voorspelde tekorten nog steeds hoog zijn komt mede doordat de leerlingenraming een grotere toename van leerlingen laat zien dan eerder verwacht. Dit betekent dat er ook een grotere vraag naar leraren wordt verwacht (1.050 meer fte in 2025). Vooral op de langere termijn is daardoor een toename van de tekorten te zien.

De genoemde tekorten in het vo zijn inclusief schoolleiders. Deze aantallen zijn niet apart vast te stellen, doordat er overlap zit met leraren (dubbelfunctie en doorgroei van leraren). Wel weten we dat een relatief groot aandeel schoolleiders de pensioenleeftijd nadert, waardoor komende jaren een grote uitstroom valt te verwachten. Door de sociale partners wordt gewerkt aan een toekomstagenda voor schoolleiders, waarin ook voorstellen wordt gedaan om deze tekorten aan te pakken.

Wel is apart gekeken naar de tekorten in het (v)so. Het lijkt er op dat de problematiek in het (voortgezet) speciaal onderwijs de komende jaren landelijk gezien iets minder groot zal zijn dan in de rest van het primair onderwijs. Dat neemt niet weg dat ook in het (v)so de komende jaren toenemende krapte gevoeld gaat worden. De aanpak van de tekorten blijft dan ook daar komende jaren aandacht vragen.

In het vo zien we vooralsnog geen significante verbeteringen in de situatie, en dat is zorgwekkend. Op basis van de ramingen van dit jaar wordt voor 2025 een extra onvervulde vraag verwacht van 1.250 fte, iets lager dan de 1.350 fte die vorig jaar voor vijf later werd geraamd. De verwachting is dat in 2025 in het tweedegraadsgebied voor de vakken Natuurkunde, Scheikunde, Klassieke Talen, Duits en Frans grofweg 10% van de werkgelegenheid niet vervuld zal kunnen worden. Voor Informatica is dat naar verwachting 40%. Deze tekorten kunnen ook een effect hebben op de beschikbaarheid van personeel voor deze vakken in het mbo. Het is duidelijk dat de huidige aanpak voor de tekortvakken nog onvoldoende resultaat oplevert.

Afgelopen tijd heeft het CAOP in opdracht van OCW gewerkt aan het versnellen en verbreden van een aantal kansrijke regionale initiatieven voor het aanpakken van de tekorten in het vo. Hierover is in oktober 2020 een handreiking verschenen.³ Tevens ondersteunen wij een initiatief van de VSNU, VO-raad en NLDigital om met behulp van online onderwijs en gastdocenten informaticaonderwijs als examenvak aan een groeiende groep geïnteresseerde leerlingen aan te kunnen bieden op scholen waar geen bevoegde docenten te vinden zijn. Ook bij de technische beroepsgerichte vakken in het vmbo zijn in de toekomst hoog oplopende tekorten. Om scholen te helpen bij hun personeelsopgave wordt er binnen de aanpak Sterk Techniekonderwijs expliciet ondersteuning geboden voor scholingsvraagstukken. Het kabinet is voornemens om vanaf begin 2021 meer in te zetten op versterking van de opleidingen voor vmbo-techniek docenten. Bij de volgende rapportage over Sterk Techniekonderwijs zullen we hier nader op ingaan. Momenteel doen wij onderzoek naar de vraag of er sprake is van vakspecifieke knelpunten bij de verschillende tekortvakken. De uitkomsten van dit onderzoek vormen het uitgangspunt van een gerichte aanvullende aanpak.

³ <https://www.caop.nl/app/uploads/2020/10/20082-CAOP-OCW-handreiking-tekortvakken-VO-def.pdf>.

Geïntensiveerde aanpak tekorten G5

Omdat wij zagen dat het personeelstekort in het po zich concentreert in de G5 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere) heeft het kabinet de aanpak daar in het voorjaar geïntensiveerd. De besturen, opleidingen, gemeenten en OCW hebben per stad een convenant ondertekend waarin de maatregelen staan die elke stad neemt. Voor de uitvoering is € 116 mln. verdeeld over vier jaar beschikbaar gesteld. De kennis die wordt opgedaan en de resultaten die worden gerealiseerd in de G5 zullen worden gemonitord en gedeeld. Daarmee kan ook de rest van het land leren van de effectieve aanpak in de G5 en hiermee aan de slag gaan.

Om een actueel beeld te krijgen van de tekorten hebben wij afgelopen jaar samen met de G5 en de PO-Raad gewerkt aan het ontwikkelen van een methode, die enerzijds beter inzicht geeft op de (actuele) tekorten, maar tegelijkertijd niet leidt tot hoge administratieve lasten voor de scholen. In de steden Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere vindt er tweemaal per jaar een uitvraag plaats onder alle scholen. Op 1 oktober heeft de tweede uitvraag plaatsgevonden en deze laat zien dat de tekorten in de G5 op de peildatum iets lager zijn dan in februari. Wanneer we de tekorten van de vier steden samen nemen, dan zien we dat het tekort in het primair onderwijs in februari 12% was en in oktober gedaald is naar 9%. De cijfers uitgesplitst per stad kunt u vinden in de trendrapportage in de bijlage⁴. De cijfers zijn gunstiger, maar de situatie is kwetsbaar. De effecten van de coronacrisis spelen hier doorheen: zo is de mobiliteit van leraren afgenomen, maar het is te vroeg om te concluderen dat dit een blijvend effect is. We zien ook dat de tekorten in de G5 met name «verborgen tekorten» zijn: scholen kiezen voor oplossingen die ze zelf eigenlijk niet gewenst achten. Aandacht voor de aanpak van tekorten blijft daarom nodig. Zeker nu er door de coronamaatregelen veel leraren tijdelijk uitvallen en op veel plekken nauwelijks vervangers beschikbaar zijn. Hierdoor is er over het algemeen ook minder ruimte voor de begeleiding van zij-instromers, waardoor er in een deel van de steden minder zij-instromers zijn gestart dit jaar. Dit maakt de inzet op bovenschoolse begeleiding en het behouden van personeel extra belangrijk. Uit de gesprekken in het land komt naar voren dat het beeld in de rest van het land wat betreft minder tekort op de vaste formatie maar wel actuele (corona-gerelateerde) knelpunten lijkt op dat van de G5.

Aanvullend op bovenstaande hebben we een methode onderzocht gebaseerd op de bij DUO bekende personeelsgegevens en de financiële gegevens. Het voordeel hiervan is dat het zonder uitvraag bij scholen kan. We maakten hierbij een vergelijking tussen het personeel dat in dienst is en het budget dat voor het personeel beschikbaar is. Kortgezegd werd het verschil hiertussen als het tekort beschouwd. Deze methode kent echter verschillende beperkingen: de personeelsgegevens die bij DUO bekend zijn, zijn minder actueel dan wanneer het rechtstreeks aan de scholen wordt uitgevraagd. Daarnaast is personeel in dienst bij een bestuur, waardoor de tekorten niet op schoolniveau inzichtelijk worden. Bovendien hebben schoolbesturen de beleidsvrijheid om de personele middelen naar eigen inzicht in te zetten en bij deze methode moeten hierover aannames gedaan worden. We hebben dan ook voor nu, na overleg met experts van verschillende onderzoeksbureaus, geconcludeerd dat deze methode onvoldoende betrouwbare inzichten in de actuele tekorten oplevert. Daarom richten we ons nu op de methode met een actieve uitvraag onder scholen en zullen we dit de komende tijd doorontwikkelen. De inzet is om

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

in voorjaar 2021 een besluit te nemen over een mogelijke uitbreiding naar de rest van het land. Hierover wordt de Kamer geïnformeerd.

Vanaf dit schooljaar is het in de G5 ook mogelijk gemaakt dat er maximaal 22 uur per maand andere professionals dan leraren kunnen worden ingezet (zoals bijvoorbeeld muziek- en tekenleraren), wanneer de formatie van een school dit noodzakelijk maakt. Het doel van deze regeling is om meer ruimte te bieden voor een oplossing van het tekort in de formatie. De inzet blijft dat onderwijs gegeven wordt door bevoegde leraren. Gezien de tekorten in de grote steden (G4 en Almere), is dat echter helaas niet altijd mogelijk. Naar aanleiding van de motie van het lid Westerveld c.s.⁵, is in de regeling opgenomen dat het hier gaat om een noodmaatregel om de continuïteit van het onderwijs zoveel mogelijk te borgen, ook in tijden van tekorten. Een onderzoeksbureau monitort de scholen die gebruik maken van deze regeling en onderzoekt de impact op de onderwijskwaliteit, kansengelijkheid, continuïteit en organisatie van het onderwijs en de werkdruk van het onderwijspersoneel. Op dit moment hebben tien scholen aangegeven gebruik te maken van deze regeling. Dat is minder dan verwacht. De grote steden geven aan dat de cumulatie van de personeelstekorten en de uitdagingen rondom corona ervoor zorgt dat scholen voor grote uitdagingen komen te staan en vooral bezig met kortdurende vervangingen om de continuïteit zoveel mogelijk te waarborgen en dat er niet altijd ruimte is om de oplossing die deze regeling kan bieden op te pakken.

Regionale aanpak lerarentekort

We zien dat de samenwerking in de regio om bestaande en dreigende tekorten aan te pakken zijn vruchten afwerpt. Dit blijkt uit de bijgevoegde monitor⁶ van de resultaten van de Subsidieregeling regionale aanpak lerarentekort (RAL) voor het schooljaar 2019/2020 en de aanpak in de G4 in dezelfde periode. De uitkomsten van de monitor laten zien dat er in de regio's veel activiteiten in gang zijn gezet en dat de subsidieregeling hiervoor een belangrijke stimulans is geweest. De regionale samenwerking tussen schoolbesturen, scholen en lerarenopleidingen in de regio is versterkt en er zijn succesfactoren gespecificeerd. Voorbeelden hiervan zijn dat de concrete plannen en het gemeenschappelijke doel de samenwerking te versterken en het draagt bij aan het verminderen van concurrentie. Ook de samenwerking met de opleidingen wordt waardevol gevonden evenals het werken met een actieve projectleider. Door corona hebben sommige activiteiten vertraging opgelopen. Regio's hebben de ruimte gekregen deze alsnog uit te voeren. Dit schooljaar is de Subsidieregeling aanpak personeelstekort onderwijs (RAP) van start gegaan waarin wordt voortgebouwd op de RAL. Deze regeling heeft de schooljaren 2020/2021 en 2021/2022 als looptijd. Geconcludeerd kan worden dat uitkomsten van het onderzoek voldoende aanknopingspunten bieden om de regionale aanpak voort te zetten. In het hierna genoemde actieplan onderwijsarbeidsmarkt wordt het thema van de vormgeving van een structurele regionale aanpak na de lopende RAP-periode, dan ook een belangrijk thema.

⁵ Kamerstuk 27 020, nr. 112.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Convenant Aan de slag voor de klas

Ook de ervaringen opgedaan in het in februari 2019 getekende convenant «Aan de slag voor de klas» zijn waardevol voor de aanpak van de tekorten en het actieplan voor de komende periode.⁷ Doel van het convenant was een bijdrage te leveren aan het oplossen van het lerarentekort in de verschillende onderwijssectoren door personeel vanuit de financiële dienstverlening de mogelijkheden van een baan in het onderwijs te laten verkennen en te begeleiden bij een eventuele overstap. Er is een informatiepakket opgesteld, er zijn informatiebijeenkomsten en begeleiding georganiseerd voor werknemers die geïnteresseerd zijn in een carrièreswitch naar het onderwijs. Dit heeft inzichten opgeleverd over de randvoorwaarden voor een dergelijke stap, zoals gerichte informatievoorziening over de routes en (financiële) effecten van een overstap en het vinden van een plek op een school. Deze inzichten en andere ervaringen hebben een rol gespeeld bij onder meer de inrichting van het landelijk Onderwijsloket, de loketvorming in de regio's en bij de flexibilisering van de opleidingen. Inmiddels is van tientallen mensen vanuit de financiële dienstverlening bekend dat zij de overstap hebben gemaakt naar het onderwijs. Momenteel wordt het convenant door de convenantpartijen geëvalueerd.

Versterkte inzet huidig personeel en behoud van personeel

Het verlagen van de deeltijdfactor kan een belangrijke bijdrage aan de aanpak van de tekorten. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd eenvoudig, omdat soms bestaande overtuigingen en beperkte flexibiliteit in processen en organisaties (bv. roosters) een rol kunnen spelen in het onderwijs. In het najaar 2020 zijn voorbereidingen getroffen voor een pilot bij een schoolbestuur in Den Haag om te bekijken welke oplossingen kunnen worden ingezet om de deeltijdfactor van het personeel daadwerkelijk te verlagen. Ook wordt momenteel onderzoek gedaan naar de positie van de oudere leraar om inzicht te krijgen in de duurzame inzetbaarheid van deze groep en eventueel langer te behouden. De resultaten van dit onderzoek worden begin 2021 verwacht.

2. Aantrekkelijk beroep en sterke beroepsgroep

Nederlandse leraren (en schoolleiders) zijn in vergelijking met hun OECD-collega's erg tevreden met hun baan. Dit blijkt uit TALIS2018.⁸ Leraren doen belangrijk werk en het doet ons goed dat zoveel leraren met veel plezier in het onderwijs werken. Dat betekent echter niet dat leraren zonder zorgen zijn. Die zorgen gaan bijvoorbeeld over dat er nu of in de toekomst te weinig collega's zijn door het lerarentekort, of over de coronamaatregelen. Wij erkennen deze zorgen en waar mogelijk nemen wij samen met de sector ondersteunende maatregelen.

Beroepsgroepsvorming van onderop

Om leraren in positie te brengen en vanuit hun eigen deskundigheid mee te laten praten over de inhoud en de inrichting van het beroep, hebben we leraren in het primair onderwijs hun eigen scholen laten meebeslissen over de inzet van de werkdrukmiddelen. Het is voor ons van belang dat leraren kunnen bouwen aan een beroepsgroep die van, voor en door leraren zelf is. De discussie over het lerarenregister liet zien dat er op dit thema van het beoogde eigenaarschap van de beroepsgroep onvol-

⁷ Een samenwerking tussen de financiële dienstverleners (banken en verzekeraars), onderwijspartijen (de sectorraden van po, vo, mbo, ho en universiteiten) en het Ministerie van OCW.

⁸ OECD, TALIS 2018 results; Teachers and School Leaders as Life Long Learners, 2019.

doende sprake was. Ook de Onderwijscoöperatie werd als beroepsgroeporganisatie onvoldoende door leraren gedragen. In de afgelopen kabinetsperiode hebben we het lerarenregister «in de ijskast» gezet, en hebben de betrokken vakbonden besloten de Onderwijscoöperatie op te heffen en plaats te maken voor initiatieven van onderop. Op het moment van schrijven zien we een aantal mooie ontwikkelingen. In het mbo is de Beroepsvereniging Opleiders Mbo inmiddels al enkele jaren een gewaardeerde gesprekspartner, en uit het vo ontvangen we hoopgevende signalen van initiatieven tot beroepsgroepvorming. In het primair onderwijs bouwt het Lerarencollectief verder aan een vertegenwoordiging vanuit de beroepsgroep. Wij volgen deze ontwikkelingen op de voet.

Advies commissie onderwijsbevoegdheden

De Onderwijsraad constateerde in 2018 in een advies op verzoek van uw Kamer dat aanpassingen in de opleiding- en arbeidsstructuur kunnen bijdragen aan de mogelijkheden van leraren, de aantrekkelijkheid van het beroep, de onderwijskwaliteit en de positie van beginnende leraren. De aanpassingen moeten bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs, en kunnen de mobiliteit tussen sectoren versterken, werken in het onderwijs aantrekkelijker maken en het onderwijs organiseerbaar houden. In februari van dit jaar hebben wij de commissie Onderwijsbevoegdheden de opdracht gegeven om ons te adviseren over een nieuwe indeling van de bekwaamheidsgebieden en routes tot het leraarschap. De afgelopen maanden heeft de commissie Onderwijsbevoegdheden gesproken met honderden professionals in het onderwijs, leraren, bestuurders, schoolleiders en onderwijsondersteunend personeel. Een weergave van de werkzaamheden van de commissie is te vinden op haar website. Eerder hebben wij uw Kamer laten weten dat in december een eerste rapportage van de commissie uitkomt. Door corona is dit met een maand vertraagd. Wij kijken uit naar het advies van de commissie dat nu in januari uit zal komen en zullen daar dan ook in een beleidsreactie op reageren.

Versterking professionalisering en strategisch personeelsbeleid

Een sterke beroepsgroep is gebaat bij scholen als professionele organisaties. TALIS2018 laat zien dat verbeteringen op het gebied van schoolleiderschap noodzakelijk zijn om die stap in alle scholen te kunnen zetten. Er is volgens TALIS2018 met name nog winst te boeken op het gebied van strategisch en professioneel personeelsbeleid. Door strategischer personeelsbeleid te voeren, kunnen werkgevers en schoolleiders bijdragen aan een aantrekkelijk beroep, nieuwe leraren aantrekken en leraren die al voor de klas staan beter vasthouden. In het geactualiseerd sectorakkoord po en vo (2018) zijn daarom afspraken gemaakt om strategisch personeelsbeleid te versterken. Er is een positieve beweging in gang gezet, maar zeker ten aanzien van de implementatie van strategisch personeelsbeleid in de school is er nog verbetering mogelijk.⁹ Hiervoor is in 2021 en 2022 uit de bijgestelde aanwending van de prestatiebox middelen per jaar € 138 miljoen in het po en € 88 miljoen in het vo beschikbaar gesteld.¹⁰ Met deze middelen kunnen schoolbesturen in het vo plannen uitvoeren m.b.t hun strategisch personeelsbeleid en werk blijven maken van de begeleiding van startende leraren en schoolleiders. In het po kunnen scholen met deze middelen specifiek de professionalisering en begeleiding van startende leraren blijven versterken als onderdeel van strategisch personeelsbeleid. Tevens is voor de verslagjaren van schoolbesturen in po en vo in 2019 en 2020 strategisch

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/18/strategisch-personeelsbeleid-in-het-vo>.

¹⁰ Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 549.

personeelsbeleid als prioritair thema benoemd. Parallel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om eisen te stellen aan strategisch personeelsbeleid voor scholen in het po, vo en mbo, waar de inspectie op kan toezien. Het streven is om dit wetsvoorstel in 2021 voor internetconsultatie te publiceren.

3. Succesvolle instroom en doorstroom in de lerarenopleidingen

Deze kabinetsperiode stonden de lerarenopleidingen voor de opgave om, ook in het licht van de tekorten in het basisonderwijs, meer nieuwe leraren op te leiden. De opleidingen moeten een grotere en diverse groep potentiële leraren opleiden. Tegelijkertijd moet de doorstroom worden versneld en verbeterd, zodat er meer leraren succesvol uitstromen naar het beroep. We zetten hier flinke stappen. Vanaf 2017 hebben we, na een daling, een verbetering van de instroom gezien van zowel de voltijd als deeltijd-pabo.¹¹ Daarnaast is het aandeel mannen op de pabo gestegen, hoewel hun aandeel relatief gezien helaas gelijk gebleven. De Alliantie Divers voor de Klas¹² werkt aan een actieplan voor de komende jaren om de instroom van mannen en diversiteit in zijn geheel extra kracht bij te zetten. Tevens heeft OCW een onderzoek gestart met als doel opleidingen, scholen en de overheid te adviseren over succesvolle strategieën op dit gebied. De resultaten worden medio 2021 verwacht.

Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen

Met het bestuursakkoord tussen OCW, de VH en de VSNU afgelopen oktober hebben we belangrijke afspraken gemaakt om de flexibilisering van de opleidingen verder te versnellen.¹³ Lerarenopleidingen zullen meer maatwerk leveren, door beter aan te sluiten op eerder opgedane kennis en ervaring van aankomende leraren én op de beroepspraktijk. We verwachten dat deze afspraken veel impact zullen hebben op de mogelijkheden om volwassenen die willen instromen een passend opleidings-traject te bieden. Zo kunnen we deze groep sneller en beter opleiden. Lerarenopleidingen zullen zich ook professionaliseren in begeleidingssystematiek en didactiek voor deze volwassen doelgroep. Samenwerking, leren van elkaar en waar mogelijk harmoniseren van beleid tussen lerarenopleidingen is één van de kernelementen van het bestuursakkoord. Daarnaast wordt er meer samengewerkt binnen de sectoren hbo en wo, tussen beide sectoren, landelijk en in de regio. Ook wordt ingezet op samenwerking met het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, bijvoorbeeld bij de vormgeving van het praktijkdeel van de opleiding en aansluiting van de opleiding op de beroepspraktijk.

Samen Opleiden & Professionaliseren

OCW en de vijf sectororganisaties hebben afgesproken dat 100% van de voltijd studenten in 2030 starten aan een lerarenopleiding via partnerschappen Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P). Per sector worden afspraken gemaakt over de termijn waarop vóór 2030 alle studenten worden opgeleid volgens dit opleidingsmodel. Om de ambitie van 100% te bereiken, wordt succesvol samengewerkt tussen alle vijf de sectororganisaties en OCW. In totaal zijn er nu 104 opleidingsscholen in Nederland verdeeld over de drie sectoren po (35 waarvan 7 aspiranten), vo (49 waarvan 11 aspiranten) en mbo (20 waarvan 7 aspiranten). Sommige partnerschappen zijn bovensectoraal. Om aan deze koers

¹¹ CijferHO.

¹² Samenwerking van Lobo, PO-Raad en Meestert!

¹³ Kamerstuk 27 923, nr. 412.

verdere invulling te geven start in 2021 een onderzoek dat aan de ambitie ondersteunt. Daarnaast is in september 2020 een samenwerkingsverband gestart in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Ook start komend schooljaar de pilot Employee Journey met nauwe betrokkenheid van de beroepsgroep. Deze pilot werkt toe naar een sluitende ketenaanpak van begeleiding van startende leraren en zij-instromers (d.m.v. het aanbieden van een mentor en intervisiebijeenkomsten), die rekening houdt met eigen wensen en behoeften.

Gespecialiseerde pabo-opleidingen jonge en oudere kind

Volgens het plan dat ik u op 17 maart 2020 heb toegezonden,¹⁴ zijn begin september de eerste pilots met gespecialiseerde pabo-opleidingen aan zes hogescholen gestart. Binnen deze pilots kunnen studenten bij, of kort na de start van hun opleiding al kiezen voor een specialisatie gericht op lesgeven aan het jonge of het oudere kind. Vanuit de verschillende pabo's die aan de pilots deelnemen, horen we positieve geluiden over het animo voor de specialisaties. We zijn verheugd dat het de opleidingen is gelukt om binnen relatief korte tijd, en ondanks corona, de pilots voor 1 september 2020 vorm te geven. Om zowel opleidingen als scholen onder de huidige omstandigheden meer ruimte te geven ervaring op te doen met deze stevige wijziging van het curriculum, stage en begeleiding, zullen de pilots doorlopen tot en met studiejaar 2021/2022. Ook andere instellingen zullen dan de kans krijgen om vanaf september 2021 pilots met gespecialiseerde pabo-opleidingen te starten.

Momenteel is er een wetsvoorstel in voorbereiding. De planning hiervan is gericht op inwerkingtreding per voorjaar 2022, zodat instellingen de nieuwe opleidingsroutes, met aangepaste toelatingseisen en bevoegdheden, per studiejaar 2022–2023 kunnen aanbieden. Met dit wetsvoorstel wordt ook de motie van Kamerleden Bisschop en Rog (Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 75) over mogelijkheden voor meer maatwerk ten aanzien van bevoegdheden voor het jonge kind, uitgevoerd. Over het wetgevingstraject informeer ik u nader in januari.

4. Actieplan onderwijsarbeidsmarkt

Met de ingezette (regionale) aanpak voor de personeelstekorten zitten we op een goede koers, maar intensivering, versnelling en verbinding van verschillende initiatieven zijn nodig om de onderwijsarbeidsmarkt beter te laten functioneren en dat ook te borgen. Merel van Vroonhoven, aanjager van de aanpak van het lerarentekort in het schooljaar 2019–2020, heeft in het rapport *Samen sterk voor elk kind* daarvoor ook aanbevelingen gedaan.

Naar aanleiding van dat rapport zijn wij daarom samen met de sector- en vakorganisaties en met beroepsverenigingen (in totaal 17 organisaties) in gesprek gegaan in een digitale heisessie in november.¹⁵ Het voeren van deze gesprekken was, gezien de geldende coronabeperkingen, niet gemakkelijk en heeft veel inzet en energie gevraagd van alle partijen, waarvoor wij hen dankbaar zijn.

In de sessies hebben we met elkaar over een aantal onderwerpen gesproken die van belang zijn voor een goed werkende onderwijsarbeidsmarkt: het komen tot een duurzame, niet vrijblijvende regionale samenwerking voor vraagstukken op de brede onderwijsarbeidsmarkt, het

¹⁴ Kamerstuk 27 923, nr. 409.

¹⁵ PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, VH, VSNU, AVS, CNV, AOb, FvOv, Lerarencollectief, BAB, BVMO, PVVVO, Lobo, Adef, Velon en ICL.

verhogen van de aantrekkelijkheid van het beroep door loopbaanperspectieven, meer ruimte voor professionele ontwikkeling en een raamwerk voor de opleidingen via (een) gedragen beroepsbeeld(en) en acties gericht op het op korte termijn verbeteren van knelpunten in de (zij)instroom en het behouden van leraren. Hierop bouwen we volgend jaar met elkaar verder. De partijen hebben de ambitie uitgesproken een actieplan op te stellen voor de brede onderwijsarbeidsmarkt. Wij verkennen op dit moment met hen hoe dat het beste uitgewerkt kan worden.

Tot slot

Goed onderwijspersoneel staat aan de basis van de kwaliteit van het onderwijs én van gelijke onderwijskansen voor ieder kind. We hebben ons daarvoor de afgelopen periode ingezet en resultaten geboekt. Tegelijkertijd realiseren wij ons dat inspanningen nodig blijven voor een goed functionerende onderwijsarbeidsmarkt. Voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel vormt immers het fundament van ons onderwijs.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

Motie Westerveld en Kwint (Kamerstuk 27 923, nr. 324)

De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
constaterende dat uit cijfers van het CBS blijkt dat schoolbesturen in het primair onderwijs in 2012 165 miljoen uitgaven aan personeel dat niet in loondienst is en dit bedrag in 2016 steeg naar 320 miljoen euro; constaterende dat deze bedragen veelal gaan naar personeel dat wordt ingehuurd via uitzendbureaus en interim-managers; verzoekt de regering, om inzichtelijk te maken hoeveel geld schoolbesturen nu uitgeven aan personeel dat niet in loondienst is en dit uit te splitsen naar personeel en bestuurders zoals interim-managers, en gaat over tot de orde van de dag.

- Tevens is toegezegd de Kamer te informeren over hoe greep te krijgen op de omvang van het PNIL.
- Over personeel in loondienst (PIL) leveren scholen in het po, vo en bij DUO via hun salarisadministraties informatie aan, zoals informatie over fte's, functies en beloning. Over het PNIL gebeurt dit niet; het is alleen bekend hoeveel geld er in totaal aan wordt besteed. Die hoeveelheid neemt de afgelopen jaren (relatief) toe.
- Met een pilot bij DUO willen we in beeld te brengen waar de PNIL uit bestaat en hoe de informatie daarover is op te vragen (zie voor meer gegevens de bijlage Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren bij de Lerarenbrief). Deze cijfers zijn echter nog niet representatief voor de hele sector.
- Uit de pilot blijkt bereidheid bij schoolbesturen om mee te werken, maar dat het leveren van informatie over PNIL niet eenvoudig is. Er is een verschil tussen weten welk personeel er op school rondloopt en de administratie zodanig inrichten dat PNIL-gegevens kunnen worden aangeleverd. De aard en omvang van de PNIL-gegevens zijn anders. Dat komt mede doordat de school niet zelf de werkgever is, waardoor de reguliere administratieprocessen rond personeelsadministratie en salarisbetaling etc. niet kunnen worden gevolgd. Ook speelt een rol dat het PNIL divers is: het gaat bijvoorbeeld om verschillende contractvormen (o.a. uitzendkrachten, zzp'ers of inhuur via een flexpool), de duur verschilt (van een paar uur tot langer) of de functie verschilt (naast leraren ook andere functies als coaches, orthopedagogen, psychologen, HR-medewerkers, directeuren en ict'ers).
- Uit de leveringen die DUO heeft ontvangen en de communicatie hierover met de schoolbesturen, is op te maken dat de opgegeven totale PNIL-bedragen niet altijd overeenkomen met de PNIL-kosten die schoolbesturen in de jaarverslagen hebben opgenomen. Dit komt waarschijnlijk doordat verschillende keuzes worden gemaakt bij de bepaling wat precies onder PNIL valt en hoe dit geboekt moet worden. OCW en DUO pakken hierin de actie op om schoolbesturen meer duidelijkheid over de PNIL te geven.

Motie Rog en Bruins (Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 53)

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat er in het primair onderwijs een lerarentekort is dat de komende jaren verder op gaat lopen en het daarom nodig is de instroom op de pabo de komende jaren te vergroten; constaterende dat er voor aankomende pabostudenten geen enkel profiel op de havo is waarmee ze eindexamens hebben kunnen doen in de vakgebieden aardrijkskunde, geschiedenis én natuur en techniek om zonder toelatingstoetsen te kunnen starten met de pabo; verzoekt de regering, de ondersteuning van aankomende pabostudenten te intensiveren door het zelfstudie-materiaal op de site «Goed voorbereid naar de pabo» te verrijken, zodat elke aankomende pabostudent zich zelfstandig kan voorbereiden op instroom in de pabo; verzoekt de regering tevens, om de stoomcursussen ter voorbereiding op de toelatingstoetsen voor de pabo open te stellen voor alle havo-afgestudeerden die naar de pabo willen en voor alle mbo-afgestudeerden die het keuzedeel «instroom pabo» niet hebben gevolgd,

- Sinds afgelopen zomer zijn voor alle toetsmomenten landelijk extra voorbereidingscursussen aangeboden – zowel op locatie als digitaal. Ook is sinds de zomer het (zelf)studiemateriaal voor de toetsen uitgebreid, en is het keuzedeel sinds september voor nagenoeg alle mbo-studenten beschikbaar.
- Daarnaast werken we aan het inhoudelijk verbeteren van de toelatingstoetsen: in dit kader is er dit jaar een onderzoek gestart om te kijken op welke punten we «westerse bias» in de toetsen moeten wegnemen. Resultaat hiervan verwachten we uiterlijk in januari 2021, zodat eventuele aanpassingen in de toetsen gericht op instroom in 2021/2022 tijdig gedaan kunnen worden.
- Voor de korte termijn focussen we dus met de pabo-opleidingen en de MBO Raad op het wegnemen van drempels in de toelatingstoetsen voor de pabo.

Motie Rudmer Heerema (Kamerstuk 27 020, nr. 115)

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat de Kamer op 10 oktober 2019 heeft gevraagd om een deel van de toelatingseisen voor de pabo te versoepelen, zodat ook zeer gemotiveerde aankomende studenten een kans maken; constaterende dat niet elke pabo-instelling zich aan deze regels houdt; verzoekt de regering, ervoor te zorgen dat de toelatingseisen voor alle pabo-instellingen gelijk zijn zodat elke gemotiveerde student de kans krijgt om docent te worden in het primair onderwijs; verzoekt de regering, om ook elders verworven competenties en bewezen werk- en denkniveau meegewogen te laten worden in de toelating voor de pabo, en de Kamer te informeren over de uitwerking hiervan, en gaat over tot de orde van de dag.

- Het meewegen van eerder verworven werk- en denkniveau, past bij de flexibilisering waaraan we binnen lerarenopleidingen momenteel werken.
- Hierbij willen we ook de huidige toelatingstoetsen moderniseren en door-ontwikkelen tot een «ontwikkelingsgericht assessment», waarvan de kennis uit de toelatingseisen onderdeel moet zijn. Met invoering van een »ontwikkelingsgericht assessment» zal meer ruimte komen voor maatwerk, en het meewegen van EVC's.
- We hebben de opleidingen gevraagd over de uitwerking van het assessment de komende periode na te denken – ook in relatie tot het advies van de Commissie Zevenbergen (voorjaar 2021).

- Voor de korte termijn zijn de pabo's en MBO Raad gevraagd naast de al ondernomen acties om drempels in de toelatingstoetsen weg te nemen (zie hierboven) ook te kijken of de huidige toetsvorm van toelatingseisen aangepast kan worden, en hoe in de vooropleiding (ook vo) nog beter voorbereid kan worden op de doorstroom naar de pabo.

Motie Westerveld en Van der Molen (Kamerstuk 27 923, nr. 397)

De Kamer,

gehoord de beraadslaging, constaterende dat er vorig jaar 328 aanvragen zijn gedaan voor de subsidieregeling voor onderwijsassistenten die naar de pabo willen gaan; constaterende dat het omscholen van onderwijsassistenten die dat willen, kan bijdragen aan het tegengaan van het lerarentekort; constaterende dat er voor onderwijsassistenten nauwelijks verkorte opleidingstrajecten zijn en dat zij vaak dus het hele opleidingstraject moeten doorlopen en dit onderwijsassistenten die het wel willen ontmoedigt; overwegende dat er op regionaal en lokaal niveau wel een klein aantal specifieke trajecten zijn die maatwerk bieden zoals vrijstellingen voor onderwijsassistenten die hebben bewezen het niveau aan te kunnen; verzoekt de regering, met de lerarenopleidingen in gesprek te gaan over het aanbod, met als doel dat er meer maatwerktrajecten komen voor onderwijsassistenten die docent willen worden, en gaat over tot de orde van de dag.

- Met het bestuursakkoord tussen OCW, de VH en de VSNU afgelopen oktober, hebben we belangrijke afspraken gemaakt om de flexibilisering van de opleidingen op korte termijn verder te versnellen;
- Op basis van dit akkoord krijgen studenten vanaf studiejaar 2021–2022 de mogelijkheid om een intake-assessment te doen, om op basis daarvan een opleidingsaanbod op maat te krijgen in de lerarenopleiding. Dit geldt dus ook voor onderwijsassistenten;
- In deze intake wordt ook gekeken naar wat onderwijsassistenten al kennen en kunnen. Voor onderwijsassistenten betekent dit dat hun EVC's erkend worden door landelijk gecertificeerde EVC-assessoren. In lijn met dit akkoord gebeurt dit landelijk op gelijke en valide wijze door harmoniseren van het EVC- en vrijstellingenbeleid van de lerarenopleidingen in het hbo;
- Bovendien neemt een flink aantal lerarenopleidingen reeds deel aan het experiment leeruitkomsten. Door te werken met een samenhangend geheel van leeruitkomsten in plaats van vastgelegde onderwijseenheden staat wat afgestudeerden moeten kennen en kunnen centraal in plaats van waar, hoe en in hoeveel tijd zij dat moeten leren. Ook voor onderwijsassistenten betekent dit dat zij zelf met ondersteuning van de opleiding en eventuele werkplek bepalen hoe zij aan hun leeruitkomsten werken. De ambitie van de hbo-lerarenopleidingen is om dit uit te breiden naar alle lerarenopleidingen, zodat er als het ware één onderwijsruimte ontstaat waarin alle doelgroepen in de lerarenopleiding op passende wijze kunnen worden opgeleid. Het werken met leeruitkomsten biedt ook mogelijkheden voor onderwijsassistenten die willen doorstromen in de opleiding.

Motie Kops en Beertema (Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 33)

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat het lerarentekort in het funderend onderwijs de komende jaren flink zal toenemen; constaterende dat circa 94.000 leraren in het funderend onderwijs een aanstelling hebben van 0,8 fte of minder; verzoekt de regering, te onderzoeken wat een voltijdbonus van 5% per kwartaal kost, oplevert en hoe dit uitgevoerd zou kunnen worden, en gaat over tot de orde van de dag.

- In tijden van tekorten is het belangrijk dat werkgevers het aanmoedigen en mogelijk maken voor hun personeel om meer uren te gaan werken. De inzichten die hierover tot nu beschikbaar zijn leiden niet tot de mogelijkheid om voor meer werken relatief meer te betalen. Dit heeft te maken met een verboden onderscheid naar arbeidsduur en meer indirect een onderscheid naar geslacht.
- Gezien het belang voor het onderwijs zijn wij voornemens om advies van het College voor de Rechten van de Mens over dit punt te vragen. De Minister van Medische Zorg en Sport heeft dit voor de zorgsector, tijdens het AO Arbeidsmarkt op 12 november jl. ook aan uw Kamer toegezegd. Wij zullen hierin de samenwerking met VWS opzoeken en een adviesaanvraag aan het College sturen dat zich richt op de mogelijkheden voor het toekennen van een voltijdsbonus. De Kamer wordt op een later moment geïnformeerd over de resultaten.

Toezeggingen die met de brief worden afgedaan:

- Tijdens de begrotingsbehandeling OCW in 2015 heeft Minister Bussemaker aan de heer Rog (CDA) (Handelingen II 2015/16, nr. 18, items 4 en 11) aangegeven dat zij verschillende mogelijkheden zag voor een stagebeurs voor mbo-docenten, zodat er meer kennis over de beroepspraktijk in het klaslokaal komt.¹⁶ In het verlengde hiervan is in opdracht van de MBO Raad door het Kohnstamm Instituut onderzocht in hoeverre er reeds door instellingen ruimte wordt gegeven aan docenten om stage te mogen lopen bij bedrijven¹⁷. Het Kohnstamm Instituut concludeert dat het belang van docentenstages in het mbo breed wordt gedragen, er al veel docenten op stage gaan en dat er voldoende mogelijkheden voor docenten zijn voor een dergelijke stage.¹⁸ Het instituut adviseert aan de mbo-instellingen om docentenstages verder te stimuleren en te faciliteren. De MBO Raad heeft dit advies ondersteund naar de leden. Het instellen van een stagebeurs voor mbo-docenten is dan ook niet nodig.
- Toelatingstoetsen en corona: Om pabo-instromers wegens de corona-crisis tegemoet te komen, hebben instromers in de pabo dit jaar tot 1 januari 2021 de tijd aan de toelatingseisen te voldoen. Studenten (en hun ouders) zijn hierover via hun opleidingen geïnformeerd en informatie was ook opgenomen in het servicedocument ho.¹⁹
- Om studenten tegemoet te komen, zijn in het najaar van 2020 drie extra toetsmomenten gecreëerd. Daarnaast zal er eind december nog een extra «bezemmoment» zijn, voor studenten die in het najaar de toetsen wegens corona niet hebben kunnen maken. Studenten kunnen

¹⁶ Kamerstuk, 27 923, nr. 324.

¹⁷ Kamerstuk 27 923, nr. 337.

¹⁸ https://www.mboraad.nl/sites/default/files/publications/kohnstamm_instituut_-_docentstages_in_het_mbo.pdf.

¹⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/07/10/servicedocument-ho---aanpak-coronavirus-covid-19>.

verzoeken voor deelname hieraan bij hun examencommissie indienen. Pabo-studenten die dit najaar de toetsen onverhoopt niet halen of niet hebben gehaald, moeten de opleiding per 1 januari 2021 verlaten. Voor reeds behaalde studiepunten kunnen bij vervolgopleidingen of herinschrijving op de pabo verzoeken om vrijstellingen gedaan worden.

- Eind 2019 hebben we uw Kamer toegezegd om onderzoek te doen naar de zij-instroom in het beroep. Uw Kamer ontvangt vóór de zomer van 2021 de resultaten van het onderzoek van de Inspectie naar de kwaliteit van zij-instroom in het po en van het onderzoek dat Regioplan in opdracht van OCW uitvoert naar de evaluatie van zij-instroom in het beroep in po, vo en mbo. In deze onderzoeken wordt de huidige subsidieregeling zij-instroom geëvalueerd, wordt een vergelijking gemaakt tussen de verschillende vormen van zij-instroom en wordt onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de route zij-instroom in het beroep in de po-sector. De resultaten van deze onderzoeken zullen worden betrokken bij de inbedding van de route zij-instroom in de reguliere routes naar het leraarschap, die eerder aan uw Kamer is toegezegd. Met deze inbedding wordt beoogd de route zij-instroom beter te positioneren binnen het opleidingsstelsel en binnen de scholen. Dit najaar zijn we met zij-instromers, de sectororganisaties, VH, VSNU, LOBO, ADEF, AVS, vakbonden gesprekken gestart om de wetgeving rond de inbedding voor te bereiden. In 2021 zullen wij uw Kamer nader informeren over de voortgang.