

Vergaderjaar 2022–2023

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 446

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET
ONDERWIJS EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2022

Op 1 juli stuurden wij uw Kamer onze strategie voor de aanpak van de tekorten aan onderwijspersoneel.¹ De tekorten in het primair en voortgezet onderwijs zijn urgent. Alle registers open, dat is nodig om de tekorten aan te pakken. We gaan door met wat werkt, breiden uit waar nodig en durven ook met nieuwe ideeën door te pakken om het tekort te lijf te gaan. Wij hebben aangekondigd dat onorthodoxe maatregelen nodig zijn in de aanpak van de tekorten om verschil te kunnen maken en de taaiheid te doorbreken. We moeten daarin als samenleving en politiek keuzes en afspraken maken hoe we de aanpak van de tekorten te lijf gaan. Het liefst zouden we als maatschappij deze keuzes natuurlijk niet hoeven te maken, maar de situatie dwingt de politiek en samenleving helaas om dit wel te doen. Dat is onze plicht richting de kinderen.

Ter voorbereiding op de begrotingsbehandeling die gepland staat in de week van 21 november, informeren wij uw Kamer over de reacties die we kregen op de lerarenstrategie voor het primair en voortgezet onderwijs (po en vo). Ook geven we een update van de acties die wij intussen in gang hebben gezet.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is afgelopen periode gewerkt aan de werkagenda mbo, waarin maatregelen en afspraken over docenten in het mbo staan opgenomen. Op 20 oktober heeft uw Kamer hierover een brief ontvangen.²

Wij kunnen ons voorstellen dat deze brief nog vragen kan opleveren, die we middels bijvoorbeeld een schriftelijk overleg dan graag nog beantwoorden voor de begrotingsbehandeling. Uw input tijdens de begrotingsbehandeling nemen we dan graag mee naar het lerarendebat wat uw Kamer in december wil voeren. Voorafgaand daaraan zullen wij onze volledige plannen met u delen.

¹ Kamerstuk 27 923, nr. 443.

² Kamerstuk 31 524, nr. 515.

Wat hebben we opgehaald

Via verschillende kanalen hebben we oproepen gedaan om mee te denken over de lerarenstrategie. Het is een gezamenlijk vraagstuk van ons als samenleving: met elkaar pakken we de tekorten aan.

We spreken met veel mensen uit het onderwijsveld over onze voorstellen en luisteren naar de reacties en ideeën van leraren, schoolleiders, ouders, leerlingen, lerarenopleidingen, besturen en betrokkenen om de school heen. Ook via de mail, livesessies op Instagram en Facebook, reacties onder bericht op social media, krijgen wij veel reacties van betrokken burgers. Via deze weg willen wij onze dank uitspreken voor alle reacties en ideeën en blijven we mensen oproepen om mee te denken. Uit al deze input vallen een aantal fundamentele keuzes te destilleren, die wij via deze Kamerbrief graag met u delen. Dit zijn niet de keuzes die wij nu maken, maar geeft een weerslag van alle input. We hebben dit op een rij gezet zodat we ook de appreciatie van de Kamer kunnen vragen op de verschillende te maken keuzes.

Dat de aanpak van de tekorten ingewikkelde vraagstukken en keuzes met zich meebrengt in relatie tot onderwijskwaliteit, bevoegdheden en onderwijs, werd bevestigd in de gesprekken en de reacties. Ook horen wij terug dat de ingezette maatregelen goed zijn, maar dat het niet voldoende is. Dat sluit aan bij ons uitgangspunt in de brief om door te gaan met dat wat werkt en daar ook nog een schep bovenop te doen. We moeten komen tot slimmere combinaties met meer focus. Dus, welke maatregelen zijn het meest effectief en wat is ervoor nodig om uit die maatregelen het meeste effect te halen. Zo zien we dat partijen in steeds meer regio's (schoolbesturen en lerarenopleidingen) afspraken maken over het gezamenlijk werven, opleiden en begeleiden van zij-instromers. Ook vraagt het soms moeilijke keuzes, die we uiteraard liever niet maken maar eerlijkheidshalve nu al te lang niet hebben gemaakt. Wij delen in deze brief de kansen en zorgen met bijbehorende voorbeelden die wij hebben gehoord en gaan hierover ook graag met uw Kamer in gesprek.

Leraren als basis: kiezen voor kwaliteit?

Leraren zijn de belangrijkste schakel als het gaat om de kwaliteit van onderwijs. Zij maken het verschil in de klas voor kinderen. In de werkbezoeken en in de gesprekken die wij voeren laten leraren zien hoe zij het verschil maken. Door hoe zij aansluiten bij wat kinderen nodig hebben, door nog een keer iets uit te leggen of op een andere manier kinderen en jongeren uit te dagen het beste uit zichzelf te halen en, bij wijze van spreken al in te grijpen voor een incident plaatsvindt.

Nu er een tekort aan leraren is, staat de samenleving en politiek, voor een ingewikkelde keuze: houden we vast aan de kwaliteitseisen voor leraren zoals die nu gelden, of moeten we het eenvoudiger maken om leraar te worden zodat er meer mensen leraar kunnen worden. Ieder kind verdient elke dag een leerkracht voor de klas. Met een tekort kan dit doel in de knel komen. Je komt dan voor de keuze te staan of je vast wil houden aan de kwaliteitseisen van leraren of het eenvoudiger wil maken om leraar te worden.

Het kan effectief zijn om meer leraren op te leiden, bijvoorbeeld door de toegangseisen van de lerarenopleidingen of het beroep te verlagen. Een aantal gesprekspartners ziet kansen wat betreft de inzet van mbo-geschoolden. Zo is in de gesprekken voorgesteld om mbo-geschoolden de mogelijkheid te bieden in te stromen via zij-instroom in het beroep, waarvan één van de toelatingseisen nu een ho getuigschrift is. Of professionals uit de beroepspraktijk met een mbo-opleiding in te zetten voor de praktijkgerichte vakken.

Aan de andere kant is het cruciaal om de kwaliteit van het onderwijs en de status van het beroep structureel hoog te houden, ook als dat op korte termijn betekent dat we met tekorten te maken hebben. In de gesprekken die wij hebben gevoerd, is daar steun voor. Van veel kanten hebben wij gehoord dat we niet moeten zwichten om onder druk van de tekorten te schuiven in de eisen voor de opleiding en het beroep. Zorgen zijn geuit over de mogelijke consequenties van het verlagen van de kwaliteitseisen. Want, deze zijn een waarborg voor de kwaliteit van onderwijs. De lat moet hoog blijven, zowel voor leraren als de kwaliteit van onderwijs, voor nu en ook voor de langere termijn. Onderdeel van kwaliteit is volgens vele reacties ook het aanbieden van werk in vaste banen, het betalen van het daadwerkelijk gewerkte aantal uren en het vervolgens ook vergroten van het aantal gewerkte uren. In de gesprekken kwam terug dat dit alles ook van bepalende waarde is voor de status van het beroep. Willen we in de volle omvang voor kwaliteit kunnen kiezen, dan vereist dit dat we daar ook keuzes op kunnen afdwingen.

Meer ruimte in onderwijstijd?

Alle kinderen vijf dagen naar school. Dit is en blijft wat ons betreft de afspraak. Als we dat willen, en, we willen niet sleutelen aan de toegangseisen tot de opleiding en tot het beroep, dan betekent dit dat we, in ieder geval op korte termijn, ook andere maatregelen nodig hebben. Zoals een van de gesprekspartners verwoordde: «er moet nog innovatiever worden gekeken naar oplossingen voor tekorten». Een optie die uit de gesprekken naar voren kwam, is om te kijken naar de onderwijstijd.

Een voorbeeld dat hierbij past is het platform «Andersom» dat is ontwikkeld door schoolbesturen in de grote steden. Basisscholen kunnen hier externe professionals en ook leraren vinden om een deel van de schooltijd te verzorgen en de werkdruk te verlichten. Een ander voorbeeld is de optie om in het voortgezet onderwijs ruimte te bieden voor onderwijs op afstand. Als de ene school wel een leraar natuurkunde heeft en de ander niet, dan kan het een oplossing om een klas op afstand en onder begeleiding de les te laten volgen.

Dat brengt ons bij een belangrijke keuze. Zijn we bereid om te accepteren dat niet alle tijd op school door een bevoegde docent wordt ingevuld? En, zo ja, onder welke voorwaarden zouden we dat willen doen? Hierbij kunnen we leren van de ervaringen in de grote steden die in het po nu al de ruimte hebben om een dag in de week (22 uur per maand) anders bevoegden in te zetten. Zij merken op dat de inzet van deze professionals tot een verrijking van het onderwijs kan leiden omdat bijvoorbeeld musici, kunstenaars en technici meer vaak vakkennis hebben dan de leraar. Deze verrijking komt ook de ontwikkeling van kinderen ten goede. Daar hoort bij dat het hier om professionals (in hun vak gaat). In verschillende steden wordt daarom nu gekeken welke scholing deze mensen nodig hebben en op wat voor manier een andere tijdsindeling tot een minstens even rijke schooldag voor kinderen kan leiden. Bevoegde docenten hebben daardoor wellicht meer tijd om gericht en daarmee ook beter les te geven en zichzelf verder te ontwikkelen.

Naast anders kijken naar onderwijstijd, kwam ook «meer flexibiliteit» geregeld terug in de reacties. Uit onze gesprekken kwam naar voren dat veel leraren met een deeltijdbaai meer willen werken, maar aangeven dat niet te kunnen. Bijvoorbeeld omdat zij eerst hun eigen kinderen naar school moeten brengen. Of, zoals een van de leraren vertelde: «Ik wil wel langer doorwerken, maar ook tegemoet komen aan de wens van mijn gepensioneerde man om buiten het hoogseizoen op vakantie te gaan». Dit vraagt meer maatwerk aan leraren, maar dit betekent voor scholen de uitdaging dat er onderscheid komt tussen werknemers. Ook is niet altijd op dezelfde school formatie beschikbaar voor deze extra uren. Tegelij-

kertijd zijn deze leraren niet altijd bereid om op een andere school les te geven. Dit leidt tot een fundamentele keuze: zijn wij bereid dwingend te zijn in het bieden van maatwerk en bovenschoolse mobiliteit van leraren?

Stevige en flexibele lerarenopleidingen

We hebben veel gehoord over de wens om te komen tot flexibelere opleidingen. Zoals meer startmomenten, verkorte trajecten en beter rekening houden met wat mensen al kunnen en kennen. Dit is vooral van belang voor volwassenen met werkervaring waarbij een opleiding die aansluit bij kennis en ervaring van belang is, maar ook voor studenten die een gerelateerde mbo-vooropleiding hebben gedaan. En ook dat daar al veel gebeurt naar tevredenheid van studenten, maar ook plekken waar er nog kritiek is.

De lerarenopleidingen werken hier ook aan, op basis van het bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen uit 2020. Zij zitten midden in het proces om te komen tot betere opleidingen op maat. Iedereen is in beweging, de ene opleiding is daar verder mee dan de ander. We horen ook zorgen of flexibelere opleidingen kunnen leiden tot minder kwaliteit. Daarbij blijft gezegd dat de eindtermen voor de lerarenopleidingen, ook bij flexibelere opleidingen gelijk blijven. Lerarenopleidingen geven daarbij aan dat zij graag alle doelgroepen gelijk willen bedienen. Zij willen graag meer wettelijke ruimte om bijvoorbeeld ook in de voltijdopleiding te kunnen werken met leeruitkomsten. Een wens die er met name bestaat bij lerarenopleidingen in het hbo.

De vraag is hoe ver we in het licht van de personeelstekorten in het onderwijs kunnen en willen gaan met het bieden van extra wettelijke ruimte voor lerarenopleidingen binnen het stelsel van hoger onderwijs. Dat kan immers ook risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit en doelmatigheid van de rest van het hoger onderwijs. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van het werken met leeruitkomsten voor voltijdopleidingen. Een zelfde vraag doet zich voor bij het mogelijk maken van onvolledige opleidingen. Aan dit experiment nam slechts één instelling met lerarenopleidingen deel. Deze opleidingen worden gewaardeerd in het onderwijs, maar om deze opleiding blijvend mogelijk te maken is een aanpassing nodig van het stelsel van hoger onderwijs die onvolledige opleidingen breder mogelijk maakt, waarbij in de toekomst ook opleidingen mogelijk worden die misschien minder gewenst zijn.

Meer centrale coördinatie op de lerarenopleidingen?

Met het bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen, hebben we afgesproken dat de samenwerking tussen lerarenopleidingen hogescholen en universiteiten landelijk en in de regio wordt versterkt. Dit heeft geresulteerd in regionale allianties van opleidingen. Regio's verschillen in hoe ver ze zijn in de uitwerking van deze samenwerking. We zien sterke voorbeelden ontstaan, zoals bij de Noordelijke Educatieve alliantie, waar bijvoorbeeld met een bovenregionaal assessmentcentrum wordt gewerkt voor zij-instromers. Landelijk zijn er diverse initiatieven om de samenwerking tussen lerarenopleidingen te versterken, zoals bij 10voordeleraar bij de hogescholen of de programma's Alfa4All en Bèta4All bij de universiteiten. Er wordt veel samengewerkt, maar vaak op alleen onderdelen, parallel aan elkaar. De vraag die dit oproept is of er niet meer centrale coördinatie op het curriculum, opleidingsaanbod, kennisontwikkeling en -verspreiding van de lerarenopleidingen zou moeten zijn. Zijn we bereid lokale autonomie en flexibiliteit op te geven voor meer landelijke afstemming en standaardisatie? Hiervoor valt ook te leren van andere sectoren, bijvoorbeeld met de inzet van een sectorplan en kennisinstituut. Daarbij moet er ook aandacht zijn voor de bekostiging van

lerarenopleidingen. Nu kampen veelal kleine lerarenopleidingen al met de nodige financiële en organisatorische uitdagingen.

Minder vrijblijvende samenwerking?

Uit onze gesprekken blijkt dat het voorstel om de (regionale) samenwerking tussen scholen te versterken wordt gedeeld. Het samen optrekken als bestuurders, schoolleiders, opleiders en werknemers vanuit de vraag wat de regionale onderwijsarbeidsmarkt nodig heeft, levert meerwaarde. Geen onderlinge concurrentie, maar de krachten bundelen voor een aantrekkelijk beroep. Of, zoals een vertegenwoordiger van een regio vertelde: «De huidige krapte op de arbeidsmarkt betekent ook dat samenwerking in de regio nog harder nodig is.».

Dat een regionale aanpak bijdraagt, blijkt ook uit recent evaluatieonderzoek van de subsidieregeling Regionale aanpak personeelstekorten.³ De uitkomsten zijn overwegend positief. Het aantal regio's waarin wordt samengewerkt neemt toe en ook het aantal lerarenopleidingen, schoolbesturen en mbo-instellingen dat deelneemt groeit. De regionale loketten die worden ingericht helpen geïnteresseerden in werken in het onderwijs naar een school en een opleiding op maat. Er worden gezamenlijke wervingsbijeenkomsten georganiseerd en wat zij kunnen doen om leraren te behouden want: «Hoe tevredener een leraar voor de klas staat, hoe kleiner de kans dat ze iets anders willen gaan doen». Uit eerder onderzoek bleek dat ook de samenwerking in de partnerschappen Samen opleiden en professionaliseren tot positieve resultaten leidt.

Zijn we bereid om samenwerking in zowel regio's als binnen de bij een schoolbestuur aangesloten scholen op te leggen? Zijn we bereid te accepteren dat besturen een deel hun autonomie moeten afstaan ten gunste van de collectieve verantwoordelijkheid voor een regionale opgave en accepteren we dat daarmee ook geldstromen moeten worden verlegd. Daarmee kunnen we verplicht tellen dat op regionaal niveau een mobiliteitscentrum/ vervangingspool wordt ingericht. Of dat, nog een stap verder leraren (ook) kunnen solliciteren bij een regio in plaats van bij een school. Dit naar analogie van het Duitse systeem, waarbij niet bij scholen maar per deelstaat wordt gesolliciteerd.

We gaan door en intensiveren wat goed gaat

Afgelopen periode hebben wij niet stil gezeten en zijn er veel stappen gezet. Sinds de Kamerbrief op 1 juli jl. hebben wij maatregelen opgepakt, waarvan hieronder een opsomming wordt gegeven.

We gaan door met en intensiveren de volgende activiteiten:

- We hebben het budget verhoogd voor de regeling voor het opleiden van onderwijsassistenten en leraarondersteuners voor dit jaar en de regeling verlengd, zodat meer assistenten en ondersteuners de opleiding kunnen volgen. Dit jaar zijn er maar liefst 793 aanvragen ingediend.
- De gespecialiseerde pabo pilots (2020-2022) zijn geëvalueerd en de resultaten zenden we hierbij toe aan uw Kamer. Als reactie op de evaluatie gaan het LOBO en de VH aan de slag om de opbrengsten uit de evaluatie en pilots te borgen in een landelijk specialisatiemodel dat onderdeel wordt van de kennisbasis voor alle pabo's. Het plan is ambitieus en dit specialisatiemodel zal een doorlopende leerlijn bevatten van de fase startbekwaam, basisbekwaam naar de fase vakbekwaam. Op die manier wordt het pabo-curriculum niet overlappend, maar zullen we veel meer echte jonge- en oudere kind specialisten opgeleid worden. Het onderwijs aan leerlingen wordt hier beter van. Uit eerder onderzoek blijkt bovendien dat met extra profilerings-

³ Zie: Evaluatieonderzoek Regionale Aanpak Personeelstekort (2022).

mogelijkheden meer mensen zich aangetrokken voelen tot de opleiding. Tot slot draagt het model bij aan het behoud van leraren doordat hiermee duidelijkere carrièreperspectieven en loopbaanpaden ontstaan.

- Om beter zicht te krijgen op de actuele tekorten, wordt in november in het vo een eerste meting gedaan in Rotterdam en Den Haag. Op basis van de resultaten wordt toegewerkt naar een landelijke uitvraag van de actuele tekorten in het vo. In het po vindt in oktober de jaarlijkse landelijke meting plaats. De resultaten van de landelijke meting ontvangt uw Kamer in december.

We voegen de volgende activiteiten toe:

- Om het schoolleiderstekort in het po aan te pakken is de subsidieregeling instroom schoolleiders po van buiten gepubliceerd. Po besturen kunnen op basis van de regeling maximaal € 20.000 aanvragen voor het opleiden, begeleiden en studieverlof te bieden aan schoolleiders van buiten het onderwijs.
- Voor het onderwijsondersteunend personeel in het vo maken we het, naar analogie van de regeling in het po, mogelijk om met subsidie de opleiding tot leraar te kunnen volgen. Besturen kunnen vanaf 2023 subsidie aanvragen voor opleiding en studieverlof van ondersteunend personeel. We starten met 200 plekken. Uit onderzoek blijkt namelijk dat er potentieel in deze groeiende doelgroep zit.⁴
- Vanaf 2023 versterken we het voortraject voor zij-instromers. Uit onderzoek blijkt dat daar nog winst is te behalen. Door te investeren in het voortraject borgen we dat potentiële zij-instromers een weloverwogen keuze maken en zorgen we dat deze stap zo soepel mogelijk verloopt. Zo kunnen we de instroom van zij-instromers verhogen en onnodige uitval van potentiële zij-instromers in het voortraject voorkomen.
- Met ingang van het nieuwe studiejaar 2022/2023 is het experiment toelating pabo van start gegaan. Hiermee wordt studenten meer tijd gegund om aan de vooropleidingseisen te voldoen. De eisen zelf wijzigen niet. Net als voor het experiment maken aspirant-studenten voorafgaande aan de pabo de toelatingstoetsen voor de vakgebieden waarin zij nog niet aan de toelatingseisen voldoen, dit is afhankelijk van hun vooropleiding en vakkenpakket. Ongeacht of ze de toelatingstoetsen voldoende maken en dus aan alle toelatingseisen voldoen, kunnen ze aan de opleiding beginnen om binnen het eerste studiejaar alsnog aan de eisen te gaan voldoen. Mede dankzij de inzet van de betrokken hogescholen, is dit experiment in zeer korte tijd tot stand gekomen.
- De nieuwe universitaire lerarenopleiding Educatieve Master Primair Onderwijs is september jl. van start gegaan bij de VU, UvA en Universiteit Leiden. Een mooi resultaat om de instroom van academische leraren in het primair onderwijs te verhogen. Met de EMPO kunnen we nieuwe doelgroepen aantrekken voor het onderwijs. Afgestudeerden zorgen voor meer diversiteit binnen de schoolteams en voor een verbinding met het wetenschapsveld. Tevens kunnen zij de nieuwste inzichten uit onderzoek vertalen naar de onderwijspraktijk.

Afsluitend

Met alles wat wij hebben opgehaald is voor ons de urgentie en de noodzaak om de aanpak van de tekorten te versnellen en intensiveren nogmaals bevestigd. De ingezette maatregelen zijn goed, horen wij terug, maar het is niet voldoende. We moeten komen tot een slimmere aanpak

⁴ Onderzoek naar de inzet van OOP in het voortgezet onderwijs | Nieuwsbericht | Aanpak Lerarentekort.

komen met meer focus. We hebben de eerste stappen gezet, maar er is meer nodig. In deze brief hebben wij uw Kamer op basis van alle input de daaruit te destilleren »keuzes voorgelegd:

- Zijn we bereid om, als we de bevoegdheden en de toegang tot het beroep hoog willen houden, ook te accepteren dat dit op korte termijn tot tot consequenties leidt (hogere tekorten) die met andere (nood-) maatregelen moeten worden opgelost?
- Zijn we bereid om te accepteren dat niet alle tijd op school door een bevoegde docent wordt ingevuld, mits we daarmee zowel de kwaliteit als de vijfdaagse schoolweek kunnen blijven garanderen?
- Zijn wij bereid dwingend te zijn in het bieden van maatwerk en bovenschoolse mobiliteit van leraren?
- Zijn we bereid lokale autonomie en flexibiliteit op te geven voor meer landelijke afstemming en standaardisatie?
- Zijn we bereid om de (regionale) samenwerking af te dwingen en daarmee te accepten dat schoolbesturen dat een deel van hun autonomie moeten opgeven ten gunste van de collectieve verantwoordelijkheid voor een regionale opgave?

Daarbij hoort ook de vraag of we een definitieve systeemingreep willen en moeten doen of dat het hier om keuzes gaat voor een bepaalde termijn, bedoeld om het acute vraagstuk van nu aan te pakken.

Over deze keuzes gaan wij graag met uw Kamer in gesprek, als input voor de verdere uitwerking van de intensivering van de aanpak. We kunnen ons voorstellen dat u vragen heeft, die wij middels een schriftelijk overleg dan graag nog beantwoorden voor de begrotingsbehandeling. Uw input tijdens de begrotingsbehandeling nemen we dan graag mee naar het lerarendebat wat uw Kamer in december wil voeren. Daarbij zullen we ook het rapport van de kwartiermaker betrekken, zoals u in de brief van 1 juli jl. is toegezegd. Dat rapport verwachten wij eind november.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf