

Kinderen eerst

Kwartiermakersadvies
personeelstekort
onderwijs

Geschreven door Lodewijk Asscher,
Ber Damen, Ila Kasem, Rochdi Darrazi,
Elske Rotteveel en Niels Büller.

Samenvatting

De personeelstekorten in het onderwijs vormen een fnuikend probleem voor kinderen, leraren en de samenleving. Ondanks alle inspanningen dreigt het tekort verder te groeien. De relatief lage waardering en het weinig positieve imago van het vak spelen hierbij een grote rol. Het probleem wordt verergerd doordat veel leraren het onderwijs voortijdig verlaten. Het is nodig hier met één door iedereen gedragen strategie verandering in te brengen. De aanpak wordt op dit moment gehinderd door versnippering, gebrek aan sturing en gebrek aan solidariteit. In landen met een heel ander onderwijsstelsel als Finland en Singapore, bestaat dit probleem niet. Wij adviseren het onderwijsstelsel te herijken vanuit de vraag wat onze kinderen voor onderwijs nodig hebben in de 21e eeuw.

Intussen kan meer bereikt worden door in plaats van losse maatregelen interventiepakketten samen te stellen die bijdragen aan meer nieuwe leraren, meer zij-instromers en meer uren voor mensen die al in het onderwijs werken. Een combinatie van zowel generieke (financiële) als regionale (kinderopvang) maatregelen kan leiden tot veel betere resultaten. Denken vanuit de beroepsgroep is voorwaarde voor succes. De schoolleider en goed HR-beleid zijn dan ook belangrijke factoren bij het optimaal inzetten van de interventiepakketten. Daarvoor is het ook nodig beter zicht te krijgen op de precieze omvang van de tekorten en beter zicht te ontwikkelen op de effecten van het beleid.

De inzet van de interventiepakketten vraagt om een andere organisatiestructuur, zowel in de regio's als landelijk. De regio's krijgen de taak en de opdracht het tekort aan te pakken. Zij krijgen de rol om het werven, opleiden, begeleiden en matchen te organiseren. Daartoe nemen zij onderwijspersoneel in dienst dat van de opleiding komt of dat zich via zij-instroom meldt. De regio's nemen daarmee de risico's weg van de individuele schoolbesturen om mensen in dienst te nemen die het vak nog moeten leren en ze nemen het risico weg bij nieuwe leraren en ander onderwijs-

personeel door een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden en te voorzien in persoonlijke matching en begeleiding. Deze Regio's voor de Arbeidsmarkt van de Toekomst van het Onderwijs (RATO) worden gevormd door een combinatie van de huidige RAP-regio's met de SO&P-regio's. Binnen de RATO's kan ook de allocatie beter worden geregeld en kan leraren een aantrekkelijker carrièreperspectief geboden worden. Als de school en de leraar elkaar na verloop van tijd bevallen kan het contract worden overgenomen door het betreffende schoolbestuur.

De RATO's maken hun plannen voor het aanpakken van de tekorten en leggen die voor aan OCW. Om daar een goede op impact gerichte gesprekspartner te bieden wordt binnen OCW een Realisatie Eenheid ingesteld. Die Realisatie Eenheid gaat aanjagen, faciliteren maar ook monitoren en het leren bevorderen. Bovendien kunnen regio's ook ervaren belemmeringen aan de Realisatie Eenheid meegeven zodat ze daar worden aangepakt. Deze landelijke Realisatie Eenheid faciliteert de regio's, maar stuurt op de totale impact. De Realisatie Eenheid bestaat uit een sterke, energieke eenheid binnen OCW met een autonome rol en doorzettingsmacht, met een directe lijn naar de beide bewindspersonen. De Realisatie Eenheid zal zo helpen de zorg en de bureaucratie die nu veelal nog bij scholen ligt, over te nemen. De leidinggevende van de Realisatie Eenheid dient het onderwijs en de Rijksoverheid te kennen en kan wanneer hij of zij wil in de Bestuursraad aanschuiven.

Ons advies is zo snel mogelijk de Realisatie Eenheid en RATO's in te richten zodat de aanpak komend jaar kan gaan werken en zal bijdragen aan het terugdringen van de tekorten.

Inhoud

<u>Samenvatting</u>	p. 3
<u>Voorwoord</u>	p. 5
1. <u>Uw vraag nader bekeken</u>	p. 6
2. <u>Maatregelen tegen het lerarentekort</u>	p. 11
3. <u>Organisatie</u>	p. 15
4. <u>De Realisatie Eenheid</u>	p. 27
5. <u>Nawoord</u>	p. 30
 <u>Bijlagen</u>	 p. 31
1. <u>Aanpak</u>	p. 32
2. <u>Geraadpleegde bronnen</u>	p. 34
3. <u>Bijdragen uit het onderwijsveld</u>	p. 36
4. <u>Overzicht maatregelen</u>	p. 38
5. <u>Conceptuele uitwerking monitoring- en effectiviteitsonderzoek</u>	p. 40
6. <u>Inzet campagnestrategie</u>	p. 42
7. <u>Overzicht kamerbrieven</u>	p. 43
8. <u>Overzicht internationale lessen</u>	p. 44

Voorwoord

Geachte ministers Dijkgraaf en Wiersma,

Hierbij ontvangt u ons advies over het personeelstekort in het onderwijs. Het is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen een groot aantal bevlogen OCW-medewerkers en even bevlogen adviseurs van Van de Bunt. Voor ons was het advies van Merel van Vroonhoven uit 2020 een belangrijke inspiratiebron.

Veel mensen staan te trappelen om meer bij te dragen aan dit vraagstuk. Dat geldt zeker voor de vele geraadpleegde gesprekspartners uit het onderwijsveld en de beroepsgroep zelf. Er is momentum voor verandering. Het advies bevat concrete aanbevelingen met betrekking tot de organisatie van de aanpak van dat tekort. Daarnaast geven we een aantal overwegingen mee voor toekomstige keuzes waarvan we denken dat ze van nut zullen zijn. De nadruk heeft – in overleg met u – steeds gelegen op voorstellen die op korte termijn kunnen worden geïntroduceerd. Wij hopen en verwachten dat u met dit advies in staat gesteld wordt een grotere bijdrage te leveren aan het terugdringen van dat tekort.

Lodewijk Asscher, november 2022

1. Uw vraag nader bekeken

U heeft ons gevraagd advies uit te brengen over een passende organisatievorm voor de aanpak van de tekorten in het onderwijs. Die aanpak heeft u in uw brief aan de Tweede Kamer van 1 juli geschetst.

Het advies is als volgt opgebouwd: Eerst gaan we in op de aard en omvang van de tekorten en plaatsen die in context. Vervolgens analyseren we wat de problemen zijn bij de aanpak van die tekorten. In het volgende deel van dit advies gaan we nader in op het beleid – welke mogelijkheden zien we om dat effectiever te maken? Waar zit de meeste potentie? En vervolgens, wat voor organisatievorm hoort daarbij? Die laatste vraag beantwoorden we in het derde deel, allereerst op het niveau van de regio's. In deel vier beschrijven we hoe de organisatie aan de kant van OCW kan worden verbeterd. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de beschrijving van onze aanpak, geraadpleegde bronnen, bijdragen uit het onderwijsveld, overzicht van internationale lessen, relevante kamerbrieven en een overzicht van maatregelen in bijlagen opgenomen.¹

Kamerbrief lerarenstrategie

Uit de kamerbrief lerarenstrategie wordt duidelijk dat ondanks wat er in de afgelopen jaren al gedaan is om de tekorten aan onderwijspersoneel terug te dringen, het probleem hardnekkig blijft. Een reflectie op de eerder ingezette maatregelen en analyse van het lerarenbeleid leidt tot de uiteenzetting van wat meer nodig is om de tekorten aan te pakken. Er is niet één pasklare oplossing: meer mensen werven heeft weinig zin als je ze niet kan behouden en ook regionale verschillen zorgen ervoor dat een mix aan maatregelen nodig is. Er moet enerzijds geïntensiveerd en versneld worden op maatregelen die werken, anderzijds moeten grotere vraagstukken met onorthodoxe keuzes beslecht worden. De lerarenstrategie die door de beide onderwijsministers in de kamerbrief geponeerd wordt, kan in drie blokken gezien worden: 1) leidende principes 2) inhoudelijke aangrijpingspunten en 3) ondersteuning voor de strategie. Kijkend naar de leidende principes is het essentieel dat er een brede aanpak wordt gevolgd met alle sectoren (po, vo en mbo), dat het gaat om een integrale strategie en dat de bestaande regionale samenwerkingsverbanden uiteindelijk tot een landelijk dekkende infrastructuur verworden.

Wat betreft de inhoudelijke aangrijpingspunten richt de strategie zich op het verstevigen van de aantrekkelijkheid van het beroep; de zijinstroom; het vergroten van de eigen kweekvijver in vo en mbo; en grotere arbeidscontracten. Deze inhoudelijke aangrijpingspunten en leidende principes worden ondersteund door twee zaken: er moet direct zicht zijn op de tekorten en er moet geprioriteerd worden in de maatregelen, met mogelijke toevoeging van onorthodoxe maatregelen. Op de langere termijn zien de ministers de noodzaak om een aantal lastige vraagstukken uit te diepen en daar heldere keuzes in te maken. Die vraagstukken betreffen de bekostigingsprikkel, de verdeling van verantwoordelijkheden, leraren als belangrijkste schakel (d.w.z. keuzes rond aantrekkelijkheid, status, kwaliteit en kwantiteit) en de organisatie van de school. Deze vraagstukken brengen prangende dilemma's met zich mee, zoals de balans tussen kwaliteit en kwantiteit, tussen het sturen op lesuren en bevoegdheden en de flexibiliteit van het onderwijssysteem vergroten. De kamerbrief schetst naast de lerarenstrategie en de ingewikkelde keuzes die dat met zich meebrengt, ook de urgentie van het vraagstuk en de noodzaak tot samenwerking, immers: *'Genoeg en goede leraren zijn de cruciale sleutel voor onze kinderen en jongeren, onze samenleving en hun toekomst.'*

1. [Zie de bijlagen \(p. 31\).](#)

Wat is het probleem?

De tekorten in het onderwijs vormen een gigantisch maatschappelijk probleem. De kwaliteit van het onderwijs komt erdoor onder druk te staan. Dit zorgt ervoor dat onze beroepsbevolking steeds slechter is opgeleid. Veel talent gaat verloren. De werkdruk op de mensen die wél in het onderwijs werken is al hoog en wordt naar verwachting nog hoger. De tekorten vormen zowel een risico voor individuele kinderen als voor de samenleving en economie als geheel.

Wat bedoelen we met de tekorten in het onderwijs? In de eerste plaats is er een groot lerarentekort. Bcijferd op 9100 fte in het primair onderwijs² en 1700 fte in het voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn er tekorten aan schoolleiders, leraren in het middelbaar beroeps-onderwijs en aan overig onderwijspersoneel. In het advies gaan we allereerst in op het lerarentekort in po en vo.

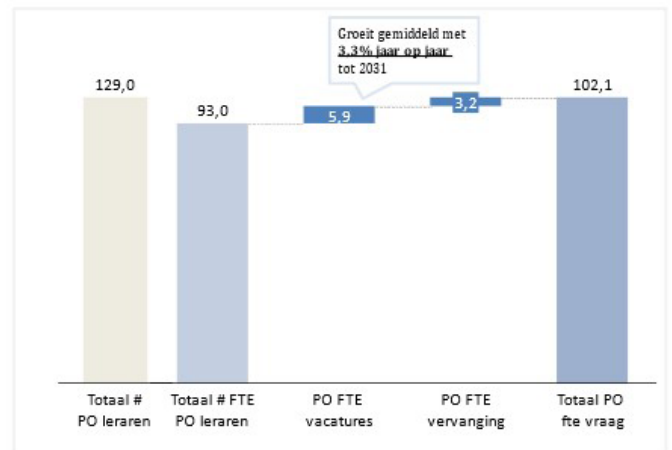
In de gesprekken en debatten over het lerarentekort wordt relatief weinig aandacht besteed aan de kinderen zelf en hun ouders. Vanuit hun perspectief is echter glashelder hoe nijpend het probleem is. Klassen die naar huis worden gestuurd. Of juist overvolle “plof-klassen”. Veel ouders springen op allerlei manieren bij om de school te helpen. Tegelijk is op veel plekken de grens bereikt. Kinderen verdienen aandacht en goed onderwijs. Ouder-organisaties hebben de leraren gesteund tijdens de acties voor betere salarissen. Zij hebben ook hier een gedeeld belang met de leraren: voldoende goed personeel voor het onderwijs.

Er wordt veel ondernomen om de tekorten aan te pakken. Toch dreigt het tekort te groeien. Zonder aanpassingen is de verwachting dat de tekorten in zowel po als vo tot 2030 met respectievelijk 3,3% en 3,6% per jaar blijven groeien. (Zie figuur 1 en 2.)

De absolute aantallen geven maar een deel van het beeld. Kijk je beter dan zie je dat het probleem nog nijpender is. Het lerarentekort is namelijk niet eerlijk verdeeld over het land. Het lerarentekort is groter in grote steden, in achterstandswijken en bij scholen en schoolbesturen die het moeilijk hebben. Ook in het sbo en (v)so zijn de tekorten groter dan

Lerarentekort po ~ 9.000 FTE

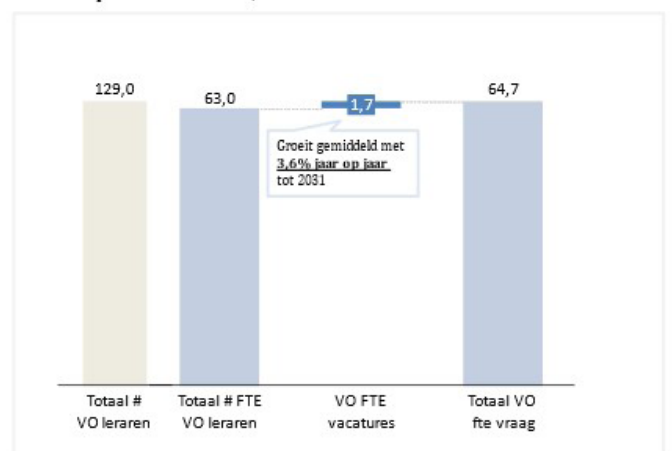
Overzicht per 1 oktober 2021, x '000



Figuur 1: Groei personeelstekorten in het onderwijs po tot 2030.³

Lerarentekort vo ~ 1.700 FTE

Overzicht per 1 oktober 2021, x '000



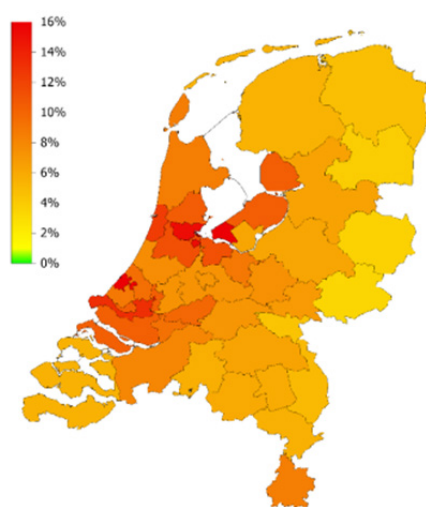
Figuur 2: Groei personeelstekorten in het onderwijs vo tot 2030.³

2. Onder primair onderwijs verstaan we basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.
3. Bron: OCW Data.

in het regulier onderwijs.⁴ Dat betekent dat ook de negatieve impact van het lerarentekort oneerlijk verdeeld is: het tekort is een aanjager van kansenongelijkheid. (Zie figuur 3).

Het feit dat de problemen bij ongewijzigd beleid doorgroeien en ook oneerlijk neerslaan betekent dat ingrijpend veranderen nodig is. Een radicale verandering van de (aan)sturing en verantwoordelijkheidsverdeling is nodig om meer mensen in het onderwijs te krijgen en ze daarvoor te behouden.

Figuur 3. Regionale verdeling van lerarentekorten po (regulier + vervanging)⁵



Context

Is het probleem nieuw? Nee. De tekorten zijn er al jaren, wel zie je dat de ernst is toegenomen. Is het probleem uniek voor Nederland? Nee, veel landen met wie Nederland zich graag vergelijkt kampen met personeelstekorten in het onderwijs. We hebben ook gekeken op welke manier die landen hiermee omgaan en dat levert ondanks de aanzienlijke verschillen tussen nationale stelsels ook veel overeenkomsten op in de beleidsmaatregelen. Er bestaan echter ook landen waar dit probleem niet speelt, zoals Finland en Singapore. Die landen hebben een heel ander onderwijsstelsel dan Nederland.

Tot slot is het goed om te wijzen op de bredere context van tekorten op de arbeidsmarkt. Nederland en een aantal andere ontwikkelde landen kampen op dit moment met ernstige tekorten op de arbeidsmarkt als geheel. Dat maakt het oplossen van de tekorten in het onderwijs (nog) lastiger.

Hoe komt het?

In algemene zin kan je stellen dat er te weinig instroom van leraren is en te veel uitstroom. Bij instroom van leraren hebben we het over de leraren die van de pabo's en lerarenopleidingen komen. Bij uitstroom gaat het over pensionering maar ook over mensen die het onderwijs verlaten voor ander werk.

Het probleem wordt al een poos erkend en er is ook heel veel ondernomen. Het is interessant te bekijken waarom de tekorten toch zo hardnekkig blijken. Daarbij spelen de volgende elementen een rol:

- Gebrek aan strategie
- Gebrek aan sturing
- Versnippering
- Belang van eigen instelling kan solidariteit in de weg staan
- Gebrek aan middelen waar ze nodig zijn

Gebrek aan strategie

Er is heel veel lerarenbeleid maar is er ook een lerarenstrategie? Of op zijn minst een eenduidige strategie om de tekorten in het onderwijs aan te pakken? Die strategie is op zijn best diffuus. Doordat er veel aandacht is voor afzonderlijke beleidsinitiatieven en ideeën ontbreekt vaak de rode draad. Of het nu gaat om de deeltijdfactor, de toegangseisen voor de pabo, de voltijdsbonus, of de loonkloof; wat ontbreekt is een helder perspectief voor de lange en de korte termijn. Dit maakt het moeilijker een appèl te doen op anderen die kunnen bijdragen en kan verlamdend werken in de uitvoering. Een gedeelde strategie van overheid en onderwijsveld zou zeer behulpzaam zijn.

4. Zie ook: <https://www.ocwincijfers.nl/themas/arbeidsmarkt-en-leraren/trendrapportage-arbeidsmarkt/tekorten-po/landelijk-beeld>
5. [Personeelstekorten primair onderwijs - Peildatum 1 oktober 2021 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Gebrek aan sturing

Wie is er eigenlijk verantwoordelijk voor het oplossen van het probleem? Die vraag kan op verschillende manieren worden beantwoord. In het Nederlandse onderwijsstelsel ligt de primaire verantwoordelijkheid voor het vinden en aantrekken van personeel bij de schoolbesturen die een betrekkelijk grote autonomie hebben. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs maar niet op de manier waarop scholen hun personeelsbeleid inrichten. De publieke financiering van ons onderwijs brengt met zich mee dat het ministerie van onderwijs een stelselverantwoordelijkheid heeft. In de loop van de jaren hebben verschillende ministers van onderwijs steeds meer verantwoordelijkheid genomen voor het (bijdragen aan) het oplossen van de tekorten. Schoolbesturen en lerarenopleidingen hebben op allerlei manieren geprobeerd meer samen op te trekken om het probleem aan te pakken. Gesprekken over de verdeling van verantwoordelijkheid en sturing worden al gauw gevoelig in het onderwijs omdat schoolbesturen snel aantasting van hun autonomie vrezen, terwijl OCW het lastig vindt te formuleren wat nu precies verwacht wordt en lang doof was voor de kritiek dat scholen onvoldoende ondersteund werden. De salarisdiscussie in het primair onderwijs is daarvan een sprekend voorbeeld. Sturing wordt ook bemoeilijkt door het gebrek aan betrouwbare en actuele cijfers over de omvang van het vraagstuk. Definitie, registratie en onderhoud zijn onderdeel van de oplossing (zie verderop het advies ten aanzien van monitoring en effectmeting). Een samenhangende strategie, vertaald naar een aanpak op regioschaal biedt ook voordelen ten aanzien van de aanpak van de meer specifieke tekorten, bijvoorbeeld in de aanpak van de tekorten op vakniveau in het voortgezet onderwijs.

Versnippering

Met gebrek aan sturing hangt samen de versnippering van de aanpak. Nederland kent een indrukwekkend aantal initiatieven en stakeholders die (willen) helpen met het oplossen van dit probleem. Maar de effectiviteit leidt eronder dat er tenminste vijf verschillende soorten regionale verbanden zijn die zich deels met dit vraagstuk bezighouden zonder dat de hoofdverantwoordelijkheid helder is belegd. Ook aan de kant van de overheid is de organisatie binnen het ministerie nogal versnipperd. Met het vraagstuk houden zich tenminste acht directies bezig die ressorteren binnen twee directoraten generaal en rapporteren aan twee ministers. De autonome schoolbesturen werken niet altijd (effectief) samen en ervaren dit ook niet altijd als noodzakelijk, anders dan vanuit hun maatschappelijke rol en betrokkenheid. Hetzelfde geldt voor de lerarenopleidingen, die naast mogelijke concurrentie met andere lerarenopleidingen ook nog vaak rekening moeten houden met de bredere belangen in de onderwijsinstellingen waar ze deel van uitmaken.

Gebrek aan solidariteit/allocatie

We zagen in het voorgaande al dat het probleem ongelijk verdeeld is over het land maar ook binnen steden en zelfs binnen schoolbesturen. Hierbij spelen allerlei factoren een rol. De schaarste aan betaalbare woningen in delen van de randstad maken het minder aantrekkelijk daar te werken. Gebrek aan capaciteit in de kinderopvang kan op sommige plekken een rol spelen. Maar ook de vaak zwaardere problematiek die kinderen op scholen in achterstandswijken ervaren kan het werk daar zwaarder maken. We zien ook voorbeelden waarbij het ene bestuur het in een vergelijkbare wijk wel op orde heeft en het andere niet. Daarbij moeten we onder ogen zien dat het Nederlandse onderwijsstelsel door te financieren op basis van leerlingenaantal in deze tijd van tekorten ook een prikkel met zich brengt om vooraleerst de zaken binnen het eigen schoolbestuur op orde te brengen. Dit geldt ook voor de lerarenopleidingen. Dat bevordert eerder concurrentie dan samenwerking. Doordat het zo moeilijk is solidariteit te organiseren zien we wel dat scholen en/of schoolbesturen die het al moeilijk hebben in een negatieve spiraal (dreigen te) belanden. Het is daarom belangrijk ook telkens te kijken wat voorstellen betekenen voor de verdeling van het tekort.

Gebrek aan middelen waar ze nodig zijn

Het is waar dat de Nederlandse onderwijsuitgaven aanzienlijk zijn gestegen in de afgelopen decennia. Daar staat tegenover dat bijvoorbeeld McKinsey in het rapport *Een verstevigd fundament voor iedereen* laat zien dat de middelen voor het onderwijs ontoereikend zijn om landelijke uitdagingen op te lossen (zoals het lerarentekort en de ervaren werkdruk).⁶

Het is ook waar dat op het niveau van de scholen er vaak heel moeilijke keuzes gemaakt moesten en moeten worden. Het feit dat veel leraren ook heel veel andere taken moeten vervullen en het door veel leraren ervaren gebrek aan ondersteuning kunnen daarvan niet los worden gezien. Nog afgezien van de discussie die gevoerd kan worden over de totale onderwijsuitgaven, roept dit de vraag op of de middelen voldoende terecht komen waar ze het hardste nodig zijn. De allocatie van die middelen sluit te weinig aan bij de urgentie. Ook gaat steeds meer geld naar uitzendbureaus en andere commerciële partijen. Dat is begrijpelijk vanwege de korte termijn behoefte aan ondersteuning, maar het draagt niet bij aan een structurele oplossing; sterker, soms verergert dit de problematiek. Als ingehuurde krachten alleen het lesuur “draaien” kan dit de druk op de leraren die in dienst zijn doen toenemen.

Voorgaande bevindingen zijn deels systeemobservaties. Het is goed daarnaast het beeld te presenteren van de problemen die worden ervaren door de beroepsgroep zelf. Zowel door de huidige leraren als door mensen die overwegen in het onderwijs te werken.

Een van de grote knelpunten is het gebrek aan begeleiding. Zowel jonge docenten als zij-instromers knappen af als er te weinig begeleiding is. Ervaren werkdruk is een element dat veel mensen het onderwijs uit jaagt. Administratieve lasten kunnen het werkplezier verpesten. Het lerarenlek – we verliezen meer leraren dan we winnen⁷ – werkt bovendien negatief door in het imago. Een derde punt dat terugkomt is het ervaren gebrek aan ontwikkel- en carrièremogelijkheden binnen het onderwijs. Frustratie over gebrek aan tijd om te leren en ontwikkelen draagt daaraan bij. Omhoog is al gauw

de klas uit, zonde! Een laatste element is het financiële perspectief: te vaak loont het onvoldoende om meer uren te werken, of is het aantrekkelijker om elders carrière te maken. Het is goed om bij het nadenken over de noodzakelijke verandering de (potentiële) beroepsgroep steeds voor ogen te houden zodat zij met werkplezier en trots duurzaam in het onderwijs kunnen werken. Het beroep aantrekkelijker maken én daarover gezamenlijk communiceren zijn nodig.

Als we onze bevindingen en de beelden uit de beroepsgroep combineren dan is de eerste conclusie dat de personeelstekorten een complex probleem vormen. Het is een illusie dat dat ‘even’, met één maatregel of door één organisatie kan worden opgelost.

Een deel van onze bevindingen hangt nauw samen met de inrichting van het onderwijsstelsel en de daarbij behorende financiering en organisatie. We zagen al dat het probleem in Finland en Singapore niet bestaat. Dat heeft te maken met waardering voor het vak en inrichting van het stelsel. Het is nodig om het Nederlandse onderwijsstelsel te herijken. Hoe krijgen onze kinderen het beste onderwijs in de 21^e eeuw? Ons is advies gevraagd hoe op korte termijn meer kan worden bijgedragen aan het aanpakken van de personeelstekorten in het onderwijs. Dat betekent dat we nu niet verder ingaan op het stelsel als zodanig. Door het lange termijnperspectief te schetsen ontstaat ook ruimte om op korte termijn met elkaar te bekijken wat er nu kan worden gedaan om meer impact te creëren.

Om te bekijken wat er wél op korte termijn mogelijk is analyseren we hierna eerst het bestaande beleid. Wat werkt? Waarom? Kan dat versterkt worden? Welke organisatie past daarbij?

6. Een verstevigd fundament voor iedereen, McKinsey & Company, 2020, raadpleegbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/een-verstevigd-fundament-voor-iedereen>.

7. Dit wordt uiteraard ook met name veroorzaakt door pensionering. Het gaat ons om mensen die het onderwijs daarvoor reeds verlaten.

2. Maatregelen tegen het lerarentekort

Voor het terugdringen van de tekorten wordt van alles ondernomen. Op lokaal, regionaal en nationaal niveau zijn allerlei maatregelen en instrumenten beschikbaar.⁸ Hoe effectief zijn die maatregelen? Is er misschien een maatregel die zo goed werkt dat het loont om daar meer op in te zetten? Wat weten we überhaupt over de effectiviteit van het beleid?

Voor het bepalen van de effectiviteit van de geïmplementeerde maatregelen is toegang nodig tot kwantitatieve data per genomen maatregel.⁹ Die zijn echter niet beschikbaar. Wat de impact van de verschillende maatregelen op het terugdringen van de lerarentekorten is, is vaak niet bekend. Slechts van een enkele maatregel (twee van de twintig geïdentificeerde maatregelen) is te achterhalen hoeveel fte's dat jaarlijks oplevert. Omdat voor de overige achttien maatregelen de impact niet is te achterhalen, is het bepalen van de effectiviteit van die maatregelen ten opzichte van elkaar niet mogelijk.

Toch is het nodig iets te zeggen over de effectiviteit. We hebben daartoe de volgende input gecombineerd:

- Vragenlijsten over de impact van de maatregelen, ingevuld door medewerkers van OCW met verschillende expertise op het dossier personeelstekorten;
- Beschikbare kamerbrieven en overige achtergrondinformatie;
- Werksessies met stakeholders en experts uit het onderwijsveld; en
- Centerdata-modellen voor het doen van voorspellingen over de impact per interventie in toekomstige scenario's.

Door al deze input te combineren, kan op basis van triangulatie een drietal lijnen worden gedestilleerd waarlangs relatief de meeste impact kan worden gegenereerd bij het terugdringen van de personeelstekorten, te weten:

- Het vergroten van het aantal arbeidsuren van het bestaande lerarenkorps;
- Het vergroten en behouden van de zij-instroom;
- Het vergroten van de instroom van toekomstige leerkrachten – en het voorkomen van de uitstroom van leerkrachten uit het onderwijs.

Deze drie interventielijnen worden nu met een veelheid van concrete maatregelen bediend. Zo zijn er initiatieven (geweest) om een deel van de kosten van opleidingen over te nemen, zijn er informatieloketten voor potentiële zij-instromers, worden er met lerarenopleidingen afspraken gemaakt over flexibel opleiden, enzovoorts.

Wanneer de onderliggende maatregelen afzonderlijk worden ingezet – zoals nu meestal het geval is – sorteren deze maatregelen niet het maximale effect. De gevoerde gesprekken in het veld bevestigen dit beeld. Er wordt veel en vaak gesproken over versnippering, sub-optimalisatie en vrijblijvendheid bij de inzet van de maatregelen.

Daarom is het van belang rondom de bovenstaande drie als meest impactvol geïdentificeerde lijnen de benodigde (ondersteunende) maatregelen samen te brengen, opdat het effect van de maatregelen wordt gemaximaliseerd. Bij het identificeren van de interventielijnen is geredeneerd vanuit de doelgroepen die ermee bereikt dienen te worden (met als bijkomend voordeel dat de te bereiken groep scherp in beeld blijft): bestaande leraren, mensen die ander werk doen, jongeren die nog voor hun beroepskeuze staan. Op die manier ontstaan een aantal geïntegreerde interventiepakketten van maatregelen die een maximale impact genereren op het terugdringen van de tekorten in het onderwijs. Dit is vervolgens alleen effectief in combinatie met de regionale en landelijke aanpak die wij hierna beschrijven.

8. Zie ook [Bijlage 4: Overzicht maatregelen](#) (p. 38).

9. Niet alle maatregelen zijn (volledig) te kwantificeren. Maar veel meer dan nu gebeurt kan wel.

Anders organiseren

Naast deze combinaties van maatregelen wordt “anders organiseren” vaak genoemd als een oplossing van de tekorten in het onderwijs. We hebben daar geen aparte categorie van gemaakt omdat het snel leidt tot spraakverwarring en misverstanden. Bovendien mag niet de fout worden gemaakt dat anders organiseren in de plaats komt van de noodzakelijke maatregelen om het tekort aan te pakken. Toch is het de moeite waard en in sommige gevallen noodzakelijk om – onder conditie van kwaliteit van het onderwijs en kwaliteit van het beroep – te verkennen hoe anders organiseren kan bijdragen. Een goed voorbeeld vormt de discussie over onderwijstijd: in andere landen kunnen kwalitatief goede leraren die in aanzien staan en goed ondersteund worden met minder onderwijstijd toch geweldige resultaten behalen. Voor slimmer organiseren en beter organiseren moet in de regio ruimte worden geboden. Anders organiseren speelt in die zin een rol bij alle drie de interventiepakketten

De schoolleider

Ook de schoolleider speelt bij alle drie de interventiepakketten een belangrijke rol. Schoolleiders zijn essentieel voor personeelsbeleid en vormen een cruciale schakel tussen bestuur en de werkvloer. Voor alle interventiepakketten geldt dat de schoolleider de inzet vanaf regionaal niveau vertaalt naar de praktijk van de school, door het voeren van personeelsbeleid, het verlichten van administratieve lasten, het doorlopend ontwikkelen van leraren en – bovenal – door persoonlijke betrokkenheid bij huidige en aankomende leraren.

Vergroten van het aantal arbeidsuren van het bestaande lerarenkorps

Om leraren te verleiden meer uren te werken zijn er zowel op landelijk als op regionaal/schoolniveau aanpassingen nodig. Op landelijk niveau kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het financieel aantrekkelijker maken van meer uren werken.

Op regio-/schoolniveau vraagt het – zoals eerder aangegeven – onder andere om krachtig personeelsbeleid dat ruimte biedt voor maatwerk. Zo kunnen – waar dat relevant is – knelpunten worden weggenomen met

betrekking tot kinderopvang, huisvesting, parkeermogelijkheden, flexibilisering van arbeidstijden, het doorwerken na de pensioengerechtigde leeftijd enz. Vragen als, ‘kan het rooster worden aangepast?’, ‘mag de hond mee?’; met goed personeelsbeleid en voldoende middelen kunnen mensen worden verleid meer uren te maken en bovendien behouden blijven voor het onderwijs.

Belangrijk aandachtspunt is de impact op het inkomen van leraren. Scholen en schoolbesturen moeten ook ondersteund worden in het verhelderen van de financiële implicaties voor leraren als zij besluiten meer uren te werken.

Vergroten van de zij-instroom

Het vergroten van de zij-instroom vergt ook maatregelen op zowel landelijk als regionaal niveau. Zo moeten er op landelijk niveau bijvoorbeeld genoeg financiële middelen beschikbaar worden gesteld, meer carrièremogelijkheden worden gecreëerd binnen het leraarschap, flexibiliteit in het opleiden worden georganiseerd en worden gewerkt aan adequate informatievoorziening via onderwijsloketten aan belangstellenden. Ook moet er op regionaal/schoolniveau goed werkgeverschap worden georganiseerd, hetgeen zich onder andere uit in de aanpak en beheersing van de werkdruk en goede begeleiding op de werkvloer.

Vergroten instroom leraren en voorkomen uitstroom

Allereerst goed om op te merken dat veel van de zaken die nodig zijn om de instroom van zij-instromers te vergroten, net zozeer van belang zijn om de instroom van ‘reguliere’ leraren te vergroten. Ook de maatregelen die uitstroom moeten voorkomen werken zowel voor zij-instromers als reguliere leraren.

Op landelijk niveau is het voor het vergroten van de instroom van belang om jongeren te stimuleren om vaker te kiezen voor het leraarschap. Dit kan bijvoorbeeld door het vo anders te organiseren en een onderwijsprofiel te introduceren op de havo. Zoals eerder aangegeven is het verbeteren van het imago van werken in het onderwijs hierbij een randvoorwaarde.

Voor het voorkomen van snelle uitstroom ligt er landelijk een taak om met de lerarenopleidingen, de beroepsgroep en scholen samen en vanuit een gedeeld beroepsbeeld kaders te ontwikkelen. Toepassing van deze kaders moet ervoor zorgen dat de lerarenopleidingen aantrekkelijker worden, deze beter aansluiten op de praktijk, en de continuïteit in leren en ontwikkelen geborgd wordt tot aan de inductiefase¹⁰ en de verdere professionalisering daarna. Het bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleiding biedt hiervoor een veelbelovend vertrekpunt. Waar mogelijk moet de realisatie van de afspraken worden versneld en/of aangevuld om de lerarenopleidingen aantrekkelijker te maken en uitstroom tijdens de opleiding en in de eerste jaren daarna te voorkomen.

Op regionaal-/schoolniveau kan het behulpzaam zijn om gemeenschappelijk bindende afspraken te maken over de minimale ondersteuning aan startende leerkrachten. Bijvoorbeeld door een gezamenlijk minimum te bepalen voor de begeleiding van startende leraren en/of vrijstelling van niet-lesgevende taken.

Uit de beschrijving van de interventiepakketten blijkt dat er regionaal de ruimte moet worden geboden om bij de samenstelling van maatregelen (volgordelijkheid, gewicht, accent) aan te sluiten bij de regionale context. Dit vereist ook regionaal en lokaal experimenteerruimte en passende financiering.

Tegelijkertijd volgt hieruit de noodzaak voor een landelijke entiteit die zowel over de regio's heen de taak heeft om te optimaliseren alsook de taak heeft om de landelijke knelpunten/doorbraken ten uitvoer te brengen.

Conclusies

Kijkend naar het geheel van maatregelen dat ingezet wordt om het lerarentekort aan te pakken, dan kunnen hieruit de volgende conclusies getrokken worden:

1. Monitoring en effectiviteitsonderzoek is noodzakelijk gezien het grote belang van het onderwerp. Het is nodig hiervoor een passend systeem te bouwen.¹¹
2. Maximale impact zal moeten komen door een combinatie van maatwerk in de regio en landelijke condities en maatregelen. De kunst is het zo te organiseren dat onderweg geleerd wordt van wat werkt en wat niet en daarop snel kan worden bijgestuurd.
3. Thema's die voor heel het land gelden en veel terugkomen, zijn onder andere:
 - Het merk 'leraar' campagnematig structureel versterken (zie ook bijlage 6)
 - De carrièremogelijkheden binnen het onderwijs vergroten
 - De kwaliteit van het personeelsbeleid bij scholen en schoolbesturen verhogen
 - De ondersteuning van het onderwijsgevend personeel en de taakbelasting verbeteren
 - Lerarenopleiding beter laten aansluiten op de praktijk en hierin de beroepsgroep betrekken
 - Financieel aantrekkelijker maken van meer uren werken
4. Kijkend naar het geheel van maatregelen is meer focus en samenhang noodzakelijk. Advies is de aanpak van het lerarentekort langs die interventielijnen te clusteren en daarop te focussen, te weten:
 - Het vergroten van het aantal arbeidsuren van het bestaande lerarenkorps
 - Het vergroten en behouden van de zij-instroom
 - Het vergroten van de instroom van toekomstige leerkrachten – en het voorkomen van de uitstroom van leerkrachten uit het onderwijs

Deze drie interventiepakketten zijn niet limitatief.

10. Met inductie in het onderwijs wordt verwezen naar het ondersteuningsprogramma dat pas afgestudeerde leraren ondersteunt in hun lerarenloopbaan met als oogmerk het verder professionaliseren van de leraar en het voorkomen van uitval.

11. Zie ook [Bijlage 6: Inzet campagnestrategie](#) (p 42).

Het blijft nodig na te denken over nieuwe maatregelen die kunnen bijdragen aan het aanpakken van de tekorten. Wel kan met het vergroten van de impact vanuit deze drie pakketten een grotere bijdrage worden geleverd aan het wegnemen van de tekorten. Bij de introductie van nieuwe maatregelen moet wel telkens worden onderbouwd hoe ze passen in de bredere strategie.

De interventiepakketten zorgen voor een integrale blik, creëren focus in de inzet van de diverse beschikbare middelen, bieden de mogelijkheid tot maatwerk en maximaliseren de mogelijke impact van de verschillende maatregelen. Zij zorgen als het ware voor *'the biggest bang for the buck'*.

Wat is nu de beste manier om ook in de praktijk verschil te maken? Hoe zorgen we dat het ook gebeurt? Daarvoor is een andere organisatiestructuur nodig. Daarbij zijn de volgende elementen belangrijk:

- de maatschappelijke opgave moet centraal staan, dit moet hoogste prioriteit hebben;
- solidariteit moet worden georganiseerd en worden geborgd;
- er dient rekening te worden gehouden met de regionale verschillen: ruimte voor een maatwerkaanpak per regionaal samenwerkingsverband;
- er dient gewerkt te worden vanuit heldere prestatieafspraken;
- in de structuur moet de doorzettingsmacht geborgd zijn;
- er moet worden gewerkt met gebundelde geldstromen;
- er dient voldoende experimenteerruimte te zijn.

Hoe dat er in de praktijk uit ziet en welke organisatievorm daarbij past, wordt in het volgende hoofdstuk uiteengezet en toegelicht.

Vergroten van arbeidsuren: proeftuin Stichting Het Potentieel Pakken¹²

Het vergroten van het aantal arbeidsuren van bestaande leerkrachten wordt soms al te makkelijk als oplossing voor het tekort voorgeschoteld: 'Als elke leraar een dag meer zou werken...' Het vergroten van contracten is niet simpel, maar zeker ook niet onmogelijk. Dat laat de proeftuin van stichting Het Potentieel Pakken (HPP) zien. HPP heeft als doel om onderbenut potentieel in te zetten voor het oplossen van arbeidsmarktvraagstukken binnen verschillende organisaties en sectoren van de Nederlandse economie.

Kijkend naar de hoge deeltijdfactor op de Nederlandse arbeidsmarkt, ziet HPP contractuitbreiding als een grote kans om groeiende tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen. Ook in het onderwijs is sprake van een hoge deeltijdfactor. Binnen het po is 28,8 uur de gemiddelde contractgrootte en werkt 1 op de 7 leerkrachten in een kleine deeltijdbaai (<0,5 FTE). Binnen het onderwijs worden verschillende belemmeringen ervaren als het gaat om urenuitbreiding, zoals het (gepercipieerde) gebrek aan flexibiliteit, maar bijvoorbeeld ook dat deeltijd de norm is en er door werkgevers en werknemers niet direct gedacht wordt aan voltijd werken. HPP is binnen negen proeftuinscholen aan de slag gegaan om urenuitbreiding bij leerkrachten te realiseren en heeft concrete oplossingen in de praktijk getest. Van communicatiecampagne tot informatiepakket en dialoogsessies. De eerste resultaten zijn veelbelovend: 25% van de leerkrachten die in deeltijd werkten binnen de proeftuinscholen zijn urenuitbreiding aangegaan. Het bieden van flexibiliteit (veelal binnen het eigen team) is daar de belangrijkste voorwaarde voor gebleken. Inmiddels is HPP met een nieuwe pilot gestart en heeft het ook materialen beschikbaar gesteld waarmee scholen zelf stappen kunnen zetten om urenuitbreiding te realiseren.

12. Meer informatie is te vinden op de website van Het Potentieel Pakken, via: <https://www.hetpotentieelpakken.nl/initiatieven/deeltijd-in-het-onderwijs/>.

3. Organisatie

In het eerste deel van dit advies beschreven we een aantal belemmeringen bij de aanpak van de tekorten in het onderwijs. Ook bekeken we waar het meeste potentieel zit. De vraag die daarbij opspeelt, is wat er moet veranderen in de manier waarop de aanpak van dit probleem is georganiseerd. Uiteraard moet daarbij de maatschappelijke opgave – sneller meer doen aan de tekorten in het onderwijs – centraal staan. Dat geeft energie en richting.

Wij adviseren ook voor wat betreft de organisatiestructuren een duidelijke verandering door te voeren, zowel op het niveau van de regio's als aan de kant van OCW.

Bij de opbouw van ons advies hanteren we de volgende inrichtingsprincipes:

- Aangezien het nodig is snel tot implementatie over te gaan willen we waar mogelijk **aansluiten bij het bestaande**.
- Omdat het onderwerp een lange adem vraagt, weerbarstig en complex is en telkens gekeken moet worden wat er nodig is voor maximale impact, moeten we oppassen voor een blauwdruk als quick fix en/of als crisisinterventie; een duurzaam en **lerend systeem is nodig**.
- De beoogde verandering vindt op de scholen zelf plaats: voldoende (bevoegd) personeel. Daarom is het belangrijk te organiseren **dicht bij de uitvoering en dicht bij de urgentie en energie**.
- Aangezien vrijblijvendheid en versnippering als probleem zijn geïdentificeerd is het belangrijk samenhang te borgen en helderheid te verschaffen in **sturing en verantwoording**.

De keuze voor een organisatiemodel dient gepaard te gaan met opgavegericht werken. Bij opgavegericht werken wordt ondubbelzinnig gekozen voor de gestelde opgave en bestaat de bereidheid om de eigen werkwijze los te laten.

Daarvoor is nodig dat alle relevante partijen hun bijdrage maximaal leveren en hun individuele belang(en) ondergeschikt maken aan het collectieve belang. Dus zowel schoolbesturen als schoolleiders, zowel sectorraden als vakorganisaties, zowel opleidingsinstituten als (potentiële) leerkrachten en zowel ambtenaren als ministers. Gezamenlijk moet ervoor gezorgd worden dat de opgave wordt waargemaakt.

Ons advies is daarom tweeledig:

1. Richt binnen OCW een sterke Realisatie Eenheid (RE) op; met doorzettingsmacht om te coördineren, sturen, afspraken te maken, te versnellen en de impact in de praktijk voorop te stellen: een RE die is gericht op het – in gezamenlijkheid en met focus – verwerven (én behouden) van meer gekwalificeerd onderwijspersoneel.
2. Versterk de regionale verbanden en geef ze de taak en de bevoegdheid zorg te dragen voor voldoende onderwijspersoneel op basis van specifieke prestatieafspraken met de landelijke Realisatie Eenheid.

Omdat de meeste winst valt te behalen door oplossingen te organiseren dichtbij scholen en de beroepsgroep zelf, bouwen we ons advies op vanaf het niveau van de regio waarin de scholen liggen. Daarna gaan we in op wat dit voor OCW zelf moet betekenen.

Regionale samenwerking

We zagen dat het voor individuele schoolbesturen onmogelijk is het probleem van gebrek aan personeel op te lossen. Tegelijk zien we voorbeelden van regionale samenwerking waar mooie resultaten worden geboekt, juist doordat werven, opleiden en begeleiden voor een regio samen worden georganiseerd. Door aan te sluiten bij de voor de onderwijsarbeidsmarkt relevante regio kan worden gewerkt aan slimme afspraken om mensen te werven, voor te bereiden en vervolgens te behouden voor het onderwijs. Op dit moment zijn er verschillende vormen van regionale samenwerking die delen van deze taak op zich nemen.

De aanpak op regioschaal biedt ook voordelen voor de aanpak van het lerarentekort ten aanzien van de tekortvakken¹³ in het vo: gerichte werving maar ook het verbinden van de beroepsgroep over individuele scholen heen kan het vak aantrekkelijker maken. De structuur kan daarin ook gericht een bijdrage leveren aan het oplossen van de tekorten in het mbo¹⁴ en het sbo/pro en (v)so.

Wij adviseren regionale samenwerkingsverbanden de taak te geven het personeelstekort in een samenhangende, stapsgewijze aanpak terug te dringen in hun regio. Dat betekent in samenhang zorgen voor meer zij-instromers, meer nieuwe leraren en meer gewerkte uren. Zij zullen dus afspraken moeten maken over het begeleiden, opleiden en werven van zij-instromers, over het enthousiasmeren, opleiden en wegwijs maken van nieuwe leraren en over initiatieven waarmee leraren geholpen kunnen worden om meer uren te werken als zij dat willen. Maar ook over maatregelen die nodig zijn om medewerkers voor het onderwijs te behouden, zoals bijvoorbeeld het werken aan de doorlopende professionalisering van het onderwijspersoneel.

Wat wordt de taak?

De regionale verbanden krijgen de taak om op duurzame wijze het personeelstekort in hun regio aan te pakken door het werven, opleiden, begeleiden en matchen gezamenlijk te organiseren. Zij richten zich niet alleen op de instroom maar ook op het behoud van personeel voor het onderwijs. Zij maken daarvoor een regioplan ('regionaal realisatieplan') met duidelijke en meetbare ambities en afspraken.

Wie vormen die verbanden?

De besturen van scholen in de regio vormen samen met de opleidingen samenwerkingsverband om de tekorten terug te dringen. Andere relevante actoren kunnen ook een belangrijke rol vervullen in het samenwerkingsverband. Die andere actoren zijn onder andere de gemeente, de provincie en uiteraard de beroepsgroep zelf. De kern van het samenwerkingsverband wordt gevormd door de scholen en de opleidingen. Per regionaal samenwerkingsverband wordt een voorzitter aangewezen die de anderen kan aanspreken op plannen en uitvoering. Volgend uit het inrichtingsprincipe dat wordt aangesloten bij het bestaande, geldt voor de grote steden (G4 en Almere) dat de gemeente een voorname rol wordt toegekend. Op sommige plaatsen kan de provincie een rol spelen. Ook de betrokkenheid van de provincie wordt gebaseerd op het aansluiten bij het bestaande en de relevantie voor de opgave. Als na het vormen van het samenwerkingsverband blijkt dat het publieke belang onvoldoende geborgd is, kan de minister een voorzitter aanwijzen.

13. Onder andere Wiskunde en Duits. Zie ook: Kamerbrief leraren en onderwijsarbeidsmarkt 2021, 14 december 2021, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/14/kamerbrief-leraren-en-onderwijsarbeidsmarkt-2021>; Rapport tekortvakken VO in beeld. Onderzoek naar vakspecifieke knelpunten en maatregelen voor de tekortvakken in het voortgezet onderwijs, CAOP, MOOZ & CentERdata (2021) via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/09/tekortvakken-vo-in-beeld>.

14. In het mbo is vooral een tekort aan leraren voor specialistische en technische vakken, net als in het vo. Voor het mbo geldt ook de bemoeilijkende factor dat er concurrentie is met de arbeidsmarkt, omdat leraren vaak uit andere arbeidsmarktsectoren komen. De concurrentie met de markt is dus in hogere mate relevant dan voor het po en vo. Zie ook Trendrapportage arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/09/trendrapportage-arbeidsmarkt-leraren-po-vo-en-mbo-2020>.

Best case regionale samenwerking: Zeeland

Er bestaan diverse regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van onderwijs in Nederland. Van samenwerkingsverbanden tussen scholen, samenwerkingsverbanden tussen opleiders, tot samenwerkingsverbanden tussen scholen en opleiders. Verschillende verbanden kennen verschillende ontstaansgeschiedenissen; verbanden kunnen ontstaan zijn naar aanleiding van de regeling Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P), uit de regeling Regionale Aanpak Personeelstekort onderwijs (RAP) of uit een andere regeling of organisch gegroeide samenwerking. Een voorbeeld van een intensief samenwerkingsverband dat zowel opleidingsinstituten en scholen uit alle sectoren en denominaties omvat, als een pedagogisch centrum is, is te vinden in de provincie Zeeland. De Coöperatie Primair Onderwijs Zeeland (CPOZ) bevat vrijwel alle PO-scholen in Zeeland (één uitgezonderd) en is eveneens nauw verbonden met de Educatieve Alliantie Zeeland, die bestaat uit de hoger onderwijsinstellingen in Zeeland, en met de RAP in Zeeland. In deze Zeeuwse alliantie komt dus alles van po tot hbo samen. Op alle mogelijke gebieden onderzoeken de deelnemers aan de alliantie met elkaar wat ze samen kunnen doen. Ze kennen elkaar en komen vanuit een gedeelde visie tot concrete afspraken. Naast veel investeren in begeleiding en opleiding, werkt deze alliantie aan doorstroming binnen de gehele onderwijskolom – ook de RAP is over de kolom heen georganiseerd in Zeeland – en aan de vorming van interprofessionele teams (geen scheiding tussen kinderopvang, onderwijs en pedagogische opleidingen). De verschillende ambities van de Zeeuwse alliantie stuiten zo nu en dan op moeilijkheden in wet- en regelgeving. Want subsidies zijn niet per definitie gebouwd op de integraliteit die ze in Zeeland zoeken. De sleutel van hun samenwerking zien de samenwerkende partijen in het centraal stellen van de resultaatgebieden: wat kun je samen wél realiseren wat anders niet lukt? Om dat nog succesvoller te maken, is meer experimenteerruimte nodig en moeten barrières over departementen heen opgelost worden. Maar buiten kijf staat volgens Pim van Kampen, voorzitter van de CPOZ, 'dat de Zeeuwen elkaar op dit belangrijke vraagstuk weten te vinden'.

Best case regionale samenwerking: Amsterdam

De tekorten in het primair onderwijs in Amsterdam zijn zeer groot. Het probleem betreft niet alleen een kwantitatief probleem, maar ook een probleem van allocatie. Waarbij extra schrijnend is dat de scholen die in de volle breedte de grootste opgaven hebben in de regel ook het grootste lerarentekort kennen. Dit leidde in 2019 tot een Noodplan Lerarentekort, een samenwerking tussen Amsterdamse schoolbesturen, schoolleiders, Gemeente, Rijk en Onderwijsinspectie. Het noodplan betreft drie pijlers: pijler 1 richt zich op het maximaal inzetten op behoud en werving van leerkrachten. Onder deze pijler wordt ingezet op een mix van maatregelen inclusief het creëren van randvoorwaarden die specifiek voor de stad Amsterdam een belemmering vormen in het aantrekken van leerkrachten, zoals het verkrijgen van een woning en parkeervergunning. In de maatregelen werd een impuls gegeven aan de kwaliteit van en de aantallen zij-instromers. Met een immense inspanning leidde dat tot succes. Om de succesvolle zij-instroom voor elkaar te krijgen maakten de besturen de afspraak dat elk bestuur 7% zij-instromers opnam. Pijler 2 richt zich op de gelijke verdeling van de tekorten. Belangrijk in deze pijler is het bestuurlijke commitment dat iedereen bijdraagt en dat de meest kwetsbare schouders niet ook de zwaarste lasten blijven dragen. Bijvoorbeeld door de oproep aan en uiteindelijk toekenning van het Rijk dat scholen met een hoge weging een bonus voor leerkrachten ontvangen. In pijler 3 worden scholen ondersteund in het omgaan met langdurig tekort. Duidelijk is dat de tekorten niet 'even snel' opgelost zijn. Amsterdamse scholen zullen met dit structurele probleem om moeten leren gaan. Dat vraagt o.a. om experimenteerruimte die op maat kan worden gebruikt. Een belangrijke succesfactor in dit Amsterdamse voorbeeld zijn de solidariteitsafspraken die met besturen zijn gemaakt, waarbij bepaalde wettelijke randvoorwaarden zijn losgelaten. Dat betekent bijvoorbeeld dat er is afgesproken dat ieder schoolbestuur werkt met een aangepaste leerling-bevoegde- leraar-ratio, die hoger ligt dan bekostiging mogelijk maakt en dat besturen overeen zijn gekomen om geen arbeidsvoorwaardelijke prikkels te creëren om van de ene naar de andere school over te stappen. Het Noodplan leidde in Amsterdam tot georganiseerde solidariteit, met resultaat.

Wat hebben ze nodig om succesvol te zijn?

Om succesvol te kunnen zijn moeten zij primair beschikken over de juiste en voldoende mensen om dit te organiseren. Zij hebben daarnaast voldoende middelen nodig en ze moeten beschikken over instrumentarium om die middelen succesvol in te kunnen zetten.

Om ervoor te zorgen dat de ongelijkheid niet wordt vergroot maar juist verkleind, hoort tot de opdracht de tekorten eerst daar aan te pakken waar ze het grootst zijn. Dat kan doordat de verschillende schoolbesturen in een regio gezamenlijk in dit verband optrekken. Het is niet vrijblijvend, maar onderdeel van de prestatieafspraken die in het regionale realisatieplan vastgelegd zijn.

Het aan de regionale verbanden opdragen van de allocatietaak verdient nadere toelichting. Door deze taak op regionaal niveau te beleggen en ook op regionaal niveau leraren en schoolleiders in dienst te nemen, kunnen de risico's van individuele schoolbesturen om mensen aan te nemen worden verdeeld. Daarnaast kan door een gecoördineerde allocatie en een goede en brede samenwerking met de scholen ervoor worden gezorgd dat de begeleiding verbetert en dat mensen daarmee beter voor het onderwijs behouden worden. Het maakt het ook mogelijk preciezer te sturen met arbeidsmarktarrangementen.

Deels wordt deze functie nu vervuld door uitzendbureaus. Die hebben echter niet als primaire doel mensen structureel aan een schoolbestuur toe te voegen, zij hebben een winstoogmerk. De regionale verbanden kunnen de – gebleken kwetsbare – eerste periode van werknemers in het onderwijs voor hun rekening nemen en na een gebleken klik de leraar of schoolleider 'overdragen' aan het ontvangende schoolbestuur

De bestaande regionale structuren als vertrekpunt?

Bij welk samenwerkingsverband leggen we deze gecombineerde opdracht neer? Wie komen daarvoor het meest in aanmerking?

Als we kijken naar de bestaande regionale verbanden zijn er (tenminste) vijf relevant:

- de SO&P-regio's;
- de RAP-regio's;
- de Educatieve Allianties van Lerarenopleidingen;
- de RMC-regio's, ten behoeve van de regionale aanpak voortijdig schoolverlaten (VSV); en
- de Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs.

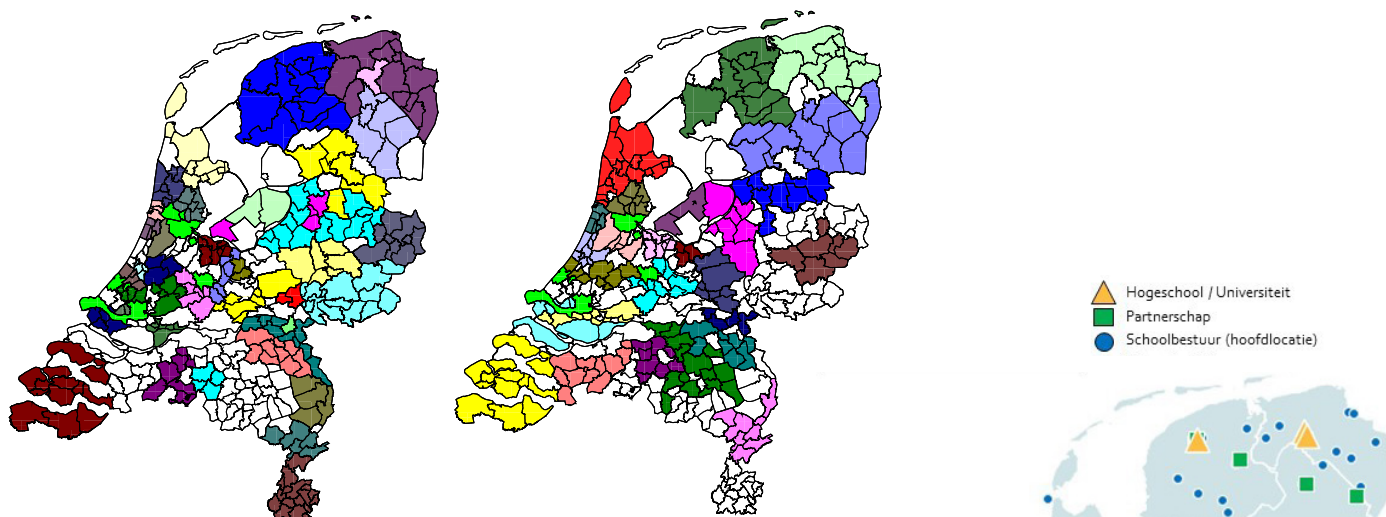
Veel van de regelingen en subsidies die op dit moment lopen, worden uitgekeerd op school- en bestuursniveau. Het gaat dan bijvoorbeeld om de Subsidie-regeling Onderwijsassistenten Opleiding tot Leraar (SOOL) en de regeling subsidie zij-instroom. Een aantal lopende regelingen richt zich echter wel expliciet op bestaande samenwerkingsverbanden. [Zie de volgende pagina.](#)

De verschillende bestaande regionale structuren kennen verschillende geografische indelingen, zijn verschillend in aantal en omvang en verschillen bovendien qua aantal en diversiteit van de partijen die erin participeren en samenwerken.

Op basis van de beoogde taak van de regionale verbanden en de drie geïdentificeerde kansrijke interventiepakketten waarmee ze aan de slag moeten kunnen gaan (vergroten van de zij-instroom, vergroten van het aantal arbeidsuren en vergroten van de instroom van toekomstige leerkrachten), kunnen we vaststellen dat de verbanden moeten aansluiten bij:

- de wijze waarop lerarenopleidingen zich hebben georganiseerd;
- de lokale situatie en context van de scholen; en
- de regionaal functionerende arbeidsmarkten.

Verband	Thema's en regeling
<i>Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P)</i> Aantal: 80	Regeling: Tegemoetkoming opleidingsscholen Wie: scholen, besturen en opleidingen (verschillende verbanden met gemengde samenstelling po-vo-mbo) Thema's: Binnen 'Samen Opleiden en Professionaliseren' werken scholen en lerarenopleidingen samen aan het opleiden van leraren in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Zo zorgen zij voor een nauwe aansluiting tussen opleiding en praktijk. Hierdoor wordt de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van de opleiding verhoogd, ontstaat een doorlopende leerlijn voor leraren in de eerste jaren van hun carrière en wordt uitval van startende leraren tegengegaan.
<i>Regionale Aanpak Personeelstekorten (RAP)</i> Aantal: 72	Regeling: Regionale aanpak personeelstekorten (PO, VO, MBO) Wie: scholen, besturen, opleidingen (verschillende verbanden met gemengde samenstelling po-vo-mbo) Thema's: Ook in de Regionale Aanpak Personeelstekorten (RAP) werken schoolbesturen en opleidingen samen, specifiek om regionaal personeelstekorten aan te pakken. De regio's stellen een projectleider aan en zetten een regionaal onderwijsloket op. Zij ontplooiën ook activiteiten zoals het werven van zij-instromers.
<i>Educatieve Allianties Lerarenopleidingen</i> Aantal: 9 (7 regionale en 2 landelijke)	Regeling: Middelen gekoppeld aan Flexibilisering Bestuursakkoord Wie: de HBO- en universitaire lerarenopleidingen Thema's: De Educatieve Allianties Lerarenopleidingen zijn samenwerkingsverbanden die zich hebben gecommitteerd aan het bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen, dat tot doel heeft om intensiever samen te werken, meer vraaggericht en flexibel op te leiden en waar mogelijk te harmoniseren en zo bij te dragen aan het terugdringen van de personeelstekorten in het onderwijs. Behalve de zeven geografisch ingedeelde verbanden, bestaan er ook nog twee landelijke allianties, namelijk de levensbeschouwelijke en de groene.
<i>Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC-regio's)</i> Aantal: 40	Regeling: Regionaal VSV-programma Wie: Gemeenten en scholen (vo en mbo) Thema's: De RMC-regio's houden zich onder meer bezig met de vroegtijdig schoolverlaters aanpak (VSV). Ze stellen een plan op om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan. Dit verband is niet direct bezig met de aanpak van het lerarentekort.
<i>Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs</i> Aantal: 150	Regeling: landelijk budget voor (extra) ondersteuning Wie: scholen uit het speciaal onderwijs en reguliere scholen (vo en po) Thema's: Scholen werken samen om passend onderwijs in de regio te verzorgen. Het samenwerkingsverband verdeelt het geld vanuit een ondersteuningsplan. In dit plan staat hoe de school de ondersteuning in de regio regelt. Met deze aanpak kunnen scholen beter rekening houden met de onderwijsbehoefte van de leerlingen op de verschillende scholen. Ook dit verband verhoudt zich niet direct tot de aanpak van de lerarentekorten.



Figuur 4. Bestaande RAP-regio's en hun landelijke dekking (links po, rechts vo en mbo).



Figuur 5. SO&P partnerschappen¹⁵

Figuur 6. Educatieve allianties



15. Bron: Platform Samen Opleiden & Professionaliseren.

Welk regionaal aangrijpingspunt kiezen we?

Kijkend naar doel en werking van de bestaande regionale structuren, dan is het duidelijk dat RAP, SO&P en de Educatieve Allianties – ieder vanuit een eigen invalshoek – activiteiten uitvoeren die bijdragen aan de aanpak van het lerarentekort.

De RAP-regio's (zie figuur 4) hebben de taak te zorgen voor de Regionale Aanpak Personeelstekorten in het onderwijs. Dat is en blijft vanzelfsprekend een belangrijke pijler in de beoogde regionale structuur. De SO&P-regio's (zie figuur 5) kennen al een langjarige en succesvolle samenwerking die gericht is op het samen opleiden en professionaliseren van leraren. De Educatieve Allianties Lerarenopleidingen zijn samenwerkingsverbanden die gericht zijn op het vraaggericht, flexibeler en meer geharmoniseerd opleiden.

Er zijn op dit moment 43 RAP-regio's in po, 28 in vo en 1 voor po-vo-mbo; in 27 vo-regio's neemt het mbo deel. Zie Figuur 4.

Daarnaast bestaan er op dit moment 80 regionale SO&P-partnerschappen¹⁶ (zowel po, als vo en mbo), die echter op een andere wijze over het land zijn verdeeld dan de RAP-regio's en die bovendien deels overlappen.¹⁷ Zie Figuur 5.

Op dit moment zijn er negen Educatieve Allianties Lerarenopleidingen; zeven regionale en twee landelijke. Zie Figuur 6.

Daarmee is een groot deel van het land reeds gedekt door bestaande samenwerkingsverbanden. Dat betekent dat daarbij kan worden aangesloten en dat deze infrastructuur verder kan worden versterkt. Het is goed om te beseffen dat opleidingen, zowel de pabo's als de lerarenopleidingen, niet zo fijnmazig verspreid zijn over het land als de RAP-regio's. Betrokkenheid van en afspraken met de opleiders zijn echter cruciaal.

Tegelijkertijd toont de verscheidenheid van structuren ook de organisatorische versnippering in de aanpak van het lerarentekort. Wanneer de verschillende regionale structuren 'over elkaar gelegd worden', wordt bovendien zichtbaar dat er nog veel plekken in het land zijn waar scholen niet op een of meerdere van deze

structuren zijn aangesloten. Het is nodig om op korte termijn tot een eenvoudiger en meer samenhangende structuur te komen en te zorgen dat deze 'witte vlekken' op de kaart alsnog ingevuld worden, zodat een landelijke dekking ontstaat.

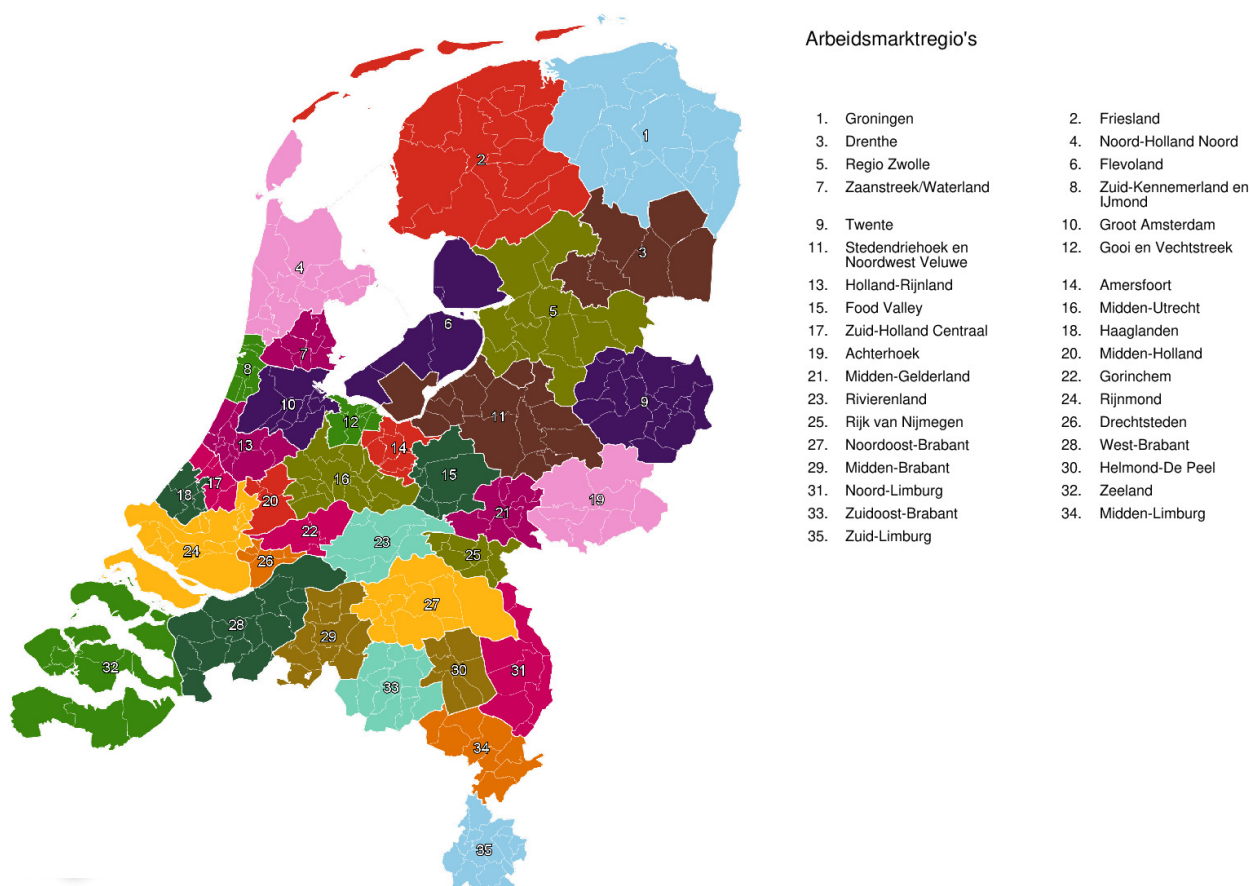
Om de impact en effectiviteit van de bestaande regelingen te vergroten dienen de RAP-regio's en de SO&P-regio's zoveel mogelijk geïntegreerd te worden. De Educatieve Allianties Lerarentekort dienen hierop nauw aangesloten te zijn. Dit is noodzakelijk vanuit de inhoudelijke samenhang van opleiden, instroom en behoud en vanuit de opgave om het aantal regionale structuren en de complexiteit ervan te reduceren.

Door de combinatie van RAP, SO&P en Educatieve Allianties ontstaat een nieuwe regionale structuur: de Regio's voor de Arbeidsmarkt van de Toekomst van het Onderwijs (RATO). Als eerder gezegd, is het van belang zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande inspanningen op regionaal gebied.

Gezien de opgave van de RATO's is het zinvol om de indeling van de arbeidsmarktregio's als startpunt te gebruiken (zie figuur 7). Om RATO's te vormen, worden de bestaande samenwerkingsverbanden van RAP, SO&P en de Educatieve Allianties op uitnodiging van OCW – langs de lijnen van de 35 arbeidsmarktregio's – bij elkaar gebracht voor participatie in de RATO. De eventuele bestaande witte vlekken in de huidige dekking worden eveneens via deze indeling uitgenodigd tot deelname. Vervolgens vormt deze regionale structuur de basis voor de inzet van de interventiepakketten en de distributie van de beschikbare gelden. De kern van elke RATO wordt gevormd door werkgevers (schoolbesturen) en opleiders in de betreffende regio. Zij vormen als het ware de eerste ring in de vervulling van de opdracht. In een tweede ring kunnen daarnaast andere actoren in het veld, zoals gemeenten en provincie een rol spelen in de aanpak van het vraagstuk. De betrokkenheid van andere actoren volgt uit het aansluiten bij bestaande samenwerkingsverbanden en/of uit de relevantie voor het oplossen van de opgave. Dat betekent bijvoorbeeld dat in de grote steden (G4 en Almere) de gemeente een belangrijke rol vervult. In andere RATO's kan, volgend uit de opgave en/of de bestaande verbanden, bijvoorbeeld de provincie nauwer betrokken zijn.

16. Ambitie moet zijn 100% van de studenten opleiden via deze partnerschappen.

17. Peildatum 26 oktober 2022, via: <https://www.platformsamenoopleiden.nl/vind-elkaar/>.



Figuur 7. Arbeidsmarktregio's.

De bestaande RAP- en SO&P-structuren worden dus in de arbeidsmarktregio bij elkaar gebracht. Bestaande verbanden worden uitgenodigd zich tot elkaar te verhouden en met elkaar te verbinden. De verschillende Educatieve Allianties sluiten zich bij de RATO's aan. Het ligt voor de hand dat de Educatieve Allianties zich zoveel mogelijk aansluiten bij die RATO'S die binnen hun bestaande regio vallen. Waar dit niet mogelijk is worden hierover onderling praktische afspraken gemaakt, zodat de betrokkenheid van de opleidingen zonder teveel overlap en versnippering plaatsvindt. De RATO's krijgen de tijd en ruimte om zich te vormen, maar OCW stelt wel een deadline voor realisatie. De regio's worden bij hun totstandkoming geholpen door het ministerie van OCW.

De RATO's opereren in de directe nabijheid van de scholen en werken vanuit het perspectief van de scholen. Zij ontvangen als primaire opdracht het terugdringen van de tekorten in hun regio en maken daarover specifieke afspraken met elkaar. Daaruit volgen eventuele nadere (bijvoorbeeld sectorspecifieke) deelopdrachten voor de RATO. In de RATO zijn alle sectoren

(po, sbo/pro, (v)so, vo en mbo) ondergebracht, zodat er zo min mogelijk sprake is van concurrentie en er bovendien sectoroverstijgend van elkaar geleerd kan worden. Om recht te doen aan de eigenheid van sectoren, is er de mogelijkheid om aparte sectorkamers op te richten (bijvoorbeeld po versus vo/mbo). Dit is ook afhankelijk van de specifieke vraagstukken in de betreffende regio.

In het kader van de uitvoering van hun primaire opdracht – het terugdringen van de tekorten in hun regio – zorgen de RATO's in ieder geval voor het volgende:

- het delen van de verantwoordelijkheid voor werving en matching van leraren;
- het adequaat begeleiden en matchen van startende leraren (100% SO&P); en
- het aanleveren van relevante sturingsinformatie.

De RATO's werken in de eigen regio op hun eigen wijze aan de aanpak van de tekorten. Zij maken afspraken met de aangesloten scholen en opleidingsinstituten over het aantal zij-instromers, het curriculum dat zij doorlopen en hun individuele begeleiding in de praktijk. Die afspraken worden vastgelegd in een

meerjarenplan, met een analyse van de personele behoeften in de betreffende regio, een gezamenlijk commitment voor de regionale instroom, een antwoord op de vraag wat voor de realisatie daarvan nodig is en een vertaling naar een strategische personeelsplanning. Daarbij wordt één onderwijsloket gehanteerd en regionaal maatwerk toegepast.

Wat voor middelen hebben zij nodig?

Ook de geldstromen zijn op dit moment versnipperd. Wil je dat de regio's meer vaart en impact genereren dan moeten de middelen ook gebundeld worden. Maar hoeveel is er nodig?

In de regio's van de RAP wordt nu door 50% van het po en 80% van het vo geparticipeerd. Een van de doelstellingen is het realiseren van een 100% participatiegraad. In de financierings- en prestatieafspraken van de RATO-regio's met OCW wordt vastgelegd hoe de samenwerkende scholen zorgen voor 100% deelname en hoe de allocatie op een eerlijke en rechtvaardige wijze kan worden vormgegeven. Er zullen voorwaarden worden gesteld aan de financiering. Bijvoorbeeld een eis van minimaal 96% bezettingsgraad door bevoegde leraren op alle scholen in de regio of het instellen van een zogenaamde 3%-regel (zoals de gemeente Amsterdam doet), waarbij een schoolbestuur dat meer dan het gemiddelde aantal leerkrachten in dienst heeft, in het schooljaar erna zorgt voor een beweging naar het gemiddelde, met 3% per jaar.

De ambitie en het doel van SO&P worden in de RATO's een op een overgenomen, namelijk dat 100% van de studenten volgens de afgesproken systematiek wordt opgeleid. SO&P-geld blijft gekoppeld aan de student en 'verdwijnt' niet in de lumpsum.

De RATO's ontvangen de middelen voor het aanpakken van de tekorten rechtstreeks en leggen over de besteding ervan verantwoording af aan OCW, op basis van de gemaakte samenwerkings- en prestatieafspraken.

Deze afspraken hebben betrekking op alle aspecten van de aanpak van de onderwijspersoneelstekorten. In het bijzonder hebben de RATO's daarbij de opdracht meer impact te genereren met de drie interventiepakketten. Het beschikbare instrumentarium en de daaraan gekoppelde financiële middelen worden langs

deze drie interventielijnen zoveel mogelijk gebundeld en vanuit OCW aan de scholen beschikbaar gesteld.

De gebundelde middelen bevatten in elk geval de middelen uit de bestaande RAP-regeling en worden aangevuld met andere middelen. Waar het gaat over directe loonkosten ligt het voor de hand de lumpsum te betrekken. Ook de SO&P-middelen worden hiermee gecombineerd. Dat betekent dat het accent wordt gelegd op een intensieve samenwerking van RAP en SO&P in de verschillende RATO's. Een nadrukkelijke voorwaarde daarbij is dat stagiaires op alle scholen in een RATO aan het werk gezet kunnen worden en dat de financiering daarvan afhankelijk is.

Om ook direct te kunnen voorzien in het begeleiden en plaatsen van onderwijsgevend personeel zijn aanvullend instrumentarium en aanvullende middelen nodig. De RATO's moeten in staat worden gesteld zij-instromers en nieuwe docenten een contract voor onbepaalde tijd aan te bieden als 'regiodocent'. Vervolgens dienen ze te zorgen voor goede (vervolg-)op-leiding, optimale begeleiding en plaatsing op scholen. Zo kan gericht worden geholpen de tekorten weg te nemen waar de schaarste het grootst is en kan de ongewenste uitstroom worden tegengegaan. Na verloop van tijd kunnen regiodocenten die dat willen in dienst treden bij een schoolbestuur in de regio. Aan iedereen die gekwalificeerd is en aan de slag wil als leraar wordt door de RATO een contract voor onbepaalde tijd aangeboden om als regiodocent te starten, zich te ontwikkelen, verschillende scholen uit te proberen en goed begeleid te worden. Zo zorg je voor een goed aanbod. Het streven is dat uiteindelijk iedereen start als regiodocent. Het is niet reëel om dat bij de start van de RATO al te verwachten, dus in de komende jaren moet gewerkt worden aan een goede invulling hiervan die ook past bij de regionale context. Op die manier nemen de RATO's de risico's over die voor individuele schoolbesturen soms moeilijk zijn te dragen, evenals de organisatielast die nu bij de scholen die onder druk staan soms te groot is. Afhankelijk van implementatie en ingroeitempo komen de directe personeelskosten neer op een orde van grootte van € 50-200 mio. De kosten voor werving, opleiden, begeleiden en matchen alsmede voor de RATO's kennen een orde grootte van € 20-80 mio.

Hoe moet dit worden gefinancierd? Indien we uitgaan van (de mogelijkheid tot) in dienst nemen van alle zij-instromers en mensen die van de opleiding komen, gaat het om duizenden docenten en ander onderwijspersoneel. Scholen bij wie een regiodocent komt te werken betalen de loonkosten aan de RATO, maar er is een structurele geldstroom nodig richting de RATO's om hier de eerste jaren meters in te kunnen maken. Daarnaast hebben zij middelen nodig om de allocatiefunctie te kunnen vervullen. Er zal dus versterking nodig zijn om de RATO's afdoende te bemensen. Precieze afbakening en toerekening zal in de implementatiefase vorm moeten krijgen.

Wat voor instrumentarium hebben zij nodig?

Om dit te kunnen doen moeten de RATO's beschikken over het instrumentarium om deze taken te vervullen. De RATO's krijgen de 'centrale dienst' als middel voor de gezamenlijke, boven-schoolse werving, opleiding en inzet van leerkrachten, daar waar de geconstateerde tekorten dat vragen. Daartoe wordt de wet gewijzigd, zodat het geven van onderwijs niet meer wordt uitgesloten van onderbrenging in een centrale dienst en ook het hoger onderwijs en mbo daarbij kunnen worden aangesloten.

De gemeenschappelijke centrale dienst biedt dan ook een oplossing bij de aanpak van de lerarentekorten en de inrichting van de RATO's. Daarbij staat de maatschappelijke opdracht in de regio centraal. Deze gezamenlijke opdracht verdient prioriteit. Immers, alleen gezamenlijk kunnen de tekorten worden aangepakt. Dat betekent dat schoolbesturen in de aanpak van het lerarentekort een deel van hun autonomie inleveren ten faveure van het vervullen van een gezamenlijke opgave. Het centraal stellen van deze opgave reduceert de versnippering en vermindert de vrijblijvendheid in de samenwerking. Een gezamenlijke centrale dienst ondersteunt en versterkt het regionale samenwerkingsverband. Omdat een centrale dienst regionaal opereert en op een hoger bestuurlijk niveau wordt gepositioneerd, biedt het een oplossing voor het borgen van het maatschappelijk belang. Tevens wordt daarmee een dwingend sturingsmechanisme ingericht.

Het is van belang hierbij te vermelden dat de structuur ten dienste staat van de maatschappelijke opdracht die vervuld moet worden. Met de RATO keren we terug naar de bedoeling. Alle bestaande maatregelen én de drie interventielijnen staan ten dienste van vijf functies:

1. het werven van voldoende gekwalificeerd onderwijzend personeel;
2. het matchen van personeel met de scholen waarop zij werkzaam zullen zijn;
3. het opleiden van het personeel volgens de gemaakte afspraken in het kader van samen opleiden;
4. het begeleiden van starters in hun nieuwe rol; en
5. de door- en voortgaande professionalisering voor de toekomst van al het onderwijzend personeel.

Een centrale dienst biedt een samenwerkingsvehikel voor de ondersteuning van deze functies. Voor het werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van (potentiële) leerkrachten en schoolleiders. Het maakt gezamenlijke investeringen in de aanpak mogelijk en verschaft een draagvlak voor eventuele risico's. Dit biedt in de toekomst ook mogelijkheden voor overstappen tussen verschillende onderwijssectoren of andere vormen van ontwikkeling binnen het beroep. Met het in dienst nemen van personeel op regionaal niveau wordt tevens het allocatieprobleem beperkt. Ook kan de centrale dienst een regionale flexibele pool inrichten, als tegengewicht tegen de commerciële uitzendbureaus waar onderwijsinstellingen nu voor vaak hoge tarieven leraren inhuren. Ook daarop dient de wet te worden aangepast.

De instelling van een centrale dienst voorkomt een louter intentionele samenwerking tussen scholen en schoolbesturen en verschaft de nodige doorzettingsmacht. Echter, een centrale dienst kan alleen effectief worden ingezet wanneer de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs de centrale dienst voor samenwerkende besturen en scholen ook mogelijk maakt op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt. Dat betekent dat de wet wordt gewijzigd, zodat onderwijs geven niet meer wordt uitgesloten en het hoger onderwijs en het mbo kunnen worden aangesloten én dat de centrale dienst in dit kader een btw-vrijstelling ontvangt, ten behoeve van het in samenwerking aanbieden van onderwijs via de centrale dienst en het aan elkaar leveren van ondersteunende diensten voor dat onderwijs.

Samenwerking komt niet vanzelf tot stand. Voor het realiseren van regionale samenwerking in po, sbo/pro, (v)so, vo en mbo is het daarom van belang – naast de wetswijziging inzake de centrale dienst – te zorgen voor additionele instrumenten en prikkels die de vrijblijvendheid uit de samenwerking halen. De integraliteit van de interventiepakketten en de gebundelde financiering zorgen daarvoor. Verschillende regelingen voor verschillende maatregelen werken de geconstateerde vrijblijvendheid in de hand, omdat zij de keuze om wel of niet mee te doen openlaten. Bundeling van financiering met één centraal verdeelpunt dat ten dienste staat van de voorgaande vijf essentiële functies leidt ertoe dat alle relevante actoren één punt hebben om zich aan te verbinden.

Totdat de wetswijziging is gerealiseerd is het wenselijk de gemeenschappelijke Centrale Dienst van een RATO al als zodanig te laten werken door de subsidieverstrekking aan scholen afhankelijk te maken van de deelname aan de centrale dienst. De centrale dienst verkrijgt dan een koppelfunctie voor de verstrekking van de gelden. Tevens kunnen hoger onderwijsinstellingen – als opleiders van leerkrachten – in afwachting van de wetswijziging alvast worden uitgenodigd als toehoorder bij de Centrale Dienst. Datzelfde geldt voor mbo-instellingen.

De taak en verantwoordelijkheid van de regio's ten aanzien van de onderwijsarbeidsmarkt zou idealiter ook in de wet vastgelegd dienen te worden.¹⁸ Ons advies is daar niet op te wachten maar parallel aan het ontwikkelen van de nieuwe structuur het wetstraject voor te bereiden zodat de aanpak kan worden gecodificeerd.

De Centrale Dienst

Het bestaande wettelijke kader maakt het mogelijk de samenwerking tussen schoolbesturen op het terrein van personeel, arbeidsmarkt en opleiding op een andere wijze vorm te geven. De Wet op het Primair Onderwijs (WPO), de Wet op de Expertise Centra (WEC) en de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) voorzien in de mogelijkheid tot het creëren van regionale platforms, via de instelling van een gemeenschappelijke Centrale Dienst (art. 68, resp. art. 53). Dit is een zelfstandige rechtspersoon die alleen door schoolbesturen (en in voorkomende gevallen de gemeenteraad) kan worden opgericht en in stand gehouden.

Een centrale dienst mag zich volgens de wet alleen richten op het verrichten van werkzaamheden – ten behoeve van scholen en andere onderwijsinstellingen die uit de Rijkskas worden bekostigd – die de goede gang van zaken in het onderwijs verzekeren. Zij heeft geen winstoogmerk en wordt gefinancierd met behulp van bijdragen van de bevoegde gezagsorganen waarvoor de diensten worden verricht. Het bestuur van de gemeenschappelijke centrale dienst kan zelf personeel in dienst nemen en overeenkomsten afsluiten, ten behoeve van de realisatie van het doel waarvoor de dienst in het leven is geroepen.

De wet zondert drie onderwerpen uit voor de inrichting van een centrale dienst. Dat zijn:

- het leiden van een school;
- het geven van onderwijs, hoewel het bijvoorbeeld wel is toegestaan leerwegondersteunend onderwijs (WVO, art. 53b) of onderwijs door leerkrachten op basis van de zorgformatie (WPO, art. 68) bij een centrale dienst onder te brengen; en
- het verrichten van werkzaamheden op het terrein van de schoolbegeleiding.

18. Ook Merel van Vroonhoven pleit in haar advies voor het wettelijk vastleggen van de taken ten aanzien van het oplossen van de problemen op de onderwijsarbeidsmarkt.

Wat betekent dit voor de wijze waarop de landelijke structuur is ingericht?

De regionale structuur staat uiteraard niet op zichzelf, maar is onderdeel van een landelijke, in samenhang functionerende structuur. De inrichting en performance van de voorgestelde regionale structuur betekent daarmee niet alleen iets voor de regio's maar evenzeer iets voor het ministerie van OCW. Anders gesteld: een op impact gerichte en slagvaardige landelijke organisatie is nodig als partner voor de regio's. Bijvoorbeeld voor de aanpak van vraagstukken die een bovenregionale of landelijke benadering vragen, zoals (media) campagnes of fiscale belemmeringen.

Dat leidt tot het organisatorische raamwerk van een compacte landelijke organisatie van de uitvoering; opgavegericht en dicht op de praktijk, met:

- een heldere opdracht;
- een gericht mandaat; en
- een duidelijke scope.

De landelijke organisatie is faciliterend ten opzichte van de regio's, maar sturend op de totale impact. Daartoe maakt de landelijke organisatie prestatieafspraken met de regio's.

De ondersteuning van de regio's die nu nog bij verschillende instanties is belegd (onderwijsloket, arbeidsmarktfondsen, Platform SO&P) wordt ook geïntegreerd en ondersteund. Naast de groeidoelstelling richting landelijke dekking, dienen de regionale samenwerkingsverbanden te zorgen dat alle scholen en schoolbesturen worden bediend.

SO&P en het onderwijsloket zijn niet "van OCW", maar zijn minstens evenzeer van de onderwijskoepels en de beroepsgroep. Voor het succes van de Realisatie Eenheid is het belangrijk dat er met één team en één strategie wordt gewerkt aan het maatschappelijke probleem. We adviseren daarom een programmaraad¹⁹ in te richten die met de bewindspersonen het landelijke programma vaststelt en de uitvoering bewaakt. Zo zorgen we ook dat de landelijke organisaties die op regionaal niveau voor de beweging gaan zorgen aan de juiste tafel zitten bij OCW.

Schoolleiders

Hierboven hebben we vooral gesproken over het lerarentekort. We weten echter dat het schoolleiderstekort eveneens nijpend is en bovendien het lerarentekort weer versterkt. Een goede schoolleider is immers onontbeerlijk om leraren binnen te halen en met plezier te behouden voor de school. Wij adviseren daarom de RATO's ook te belasten met de taak bij te dragen aan het werven en opleiden van nieuwe schoolleiders. Door de gekozen structuur kan ook meer diversiteit in carrièreperspectief worden ontwikkeld.

Achterstandswijken

In de kwetsbaarste wijken van ons land is het lerarentekort maar één onderdeel van een veel grotere probleemcumulatie. Daarvoor is intussen het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid in het leven geroepen. Op de scholen in die wijken is veelal een zwaardere zorgproblematiek aan de orde. Wij adviseren hierover aanvullende afspraken inclusief middelen te maken.

Speciaal onderwijs

Het gespecialiseerd onderwijs aan kwetsbare kinderen kent een extra groot personeelstekort. De krapte op de onderwijs- arbeidsmarkt kan deze tekorten extra vergroten. Het is belangrijk- juist ter bescherming van deze kinderen - dat de minister in de prestatieafspraken met de RATO's ook aandacht besteedt aan en kaders biedt voor wat er nodig is om ook deze tekorten adequaat te bestrijden.

Ondersteuning

Wij zagen al dat de RATO's een beroep moeten kunnen doen op de landelijke overheid om te zorgen voor middelen, om prestatieafspraken mee te maken, om van elkaar te leren en om landelijke drempels weg te nemen. Wij schreven al dat er daarom een landelijke Realisatie Eenheid moet komen binnen OCW. Met zowel inhoudelijke als regionale aanspreekpunten. Hierna gaan we nader in op de verandering die nodig is aan de kant van OCW.

19. Daarin tenminste de landelijke vertegenwoordigers van de beroepsgroep, de koepelorganisaties en de vakbeweging.

4. De Realisatie Eenheid

De RATO's moeten zorgen voor voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel. Zij hebben één gesprekspartner nodig bij het Rijk. Om prestatieafspraken mee te maken. En om aan te geven welke belemmeringen landelijk in de weg zitten. Maar ook welke kansen zij zien waaraan landelijk kan worden gewerkt.

Regie

Op dit moment is de taak om het lerarentekort tegen te gaan versnipperd georganiseerd binnen het ministerie. Er wordt met grote toewijding gewerkt aan het tegengaan van tekorten, maar het is voor OCW'ers zelf frustrerend dat processen soms stroperig zijn. Door jarenlang weinig te mogen doen en wel van veel de schuld te krijgen, dreigt hier en daar een cultuur van "kan niet, mag niet, doen we al." Tegelijk moet niet worden onderschat dat ook bij OCW de werkdruk hoog is en men een stevig verloop kent. Het is dus belangrijk de kwaliteit van de mensen te benutten en werkplezier en maatschappelijke impact voorop te stellen bij de nieuwe organisatie. Het is nodig dat op één plek regie wordt genomen zodat tempo kan worden gemaakt.

Centrale regie is nodig:

- om prestatieafspraken te maken tussen RATO's en OCW
- om sturingsinformatie te verschaffen en te delen;
- om experimenteerruimte te bieden;
- om te zorgen dat regio's van elkaar kunnen leren op basis van 'proven practices.'

Die rol wordt vervuld door de landelijke Realisatie Eenheid (RE), een nieuw te vormen onderdeel binnen het ministerie van OCW. De RE werkt programmatisch. De RE werkt vanuit het ministerie maar ondersteunt ook actief de regio's.

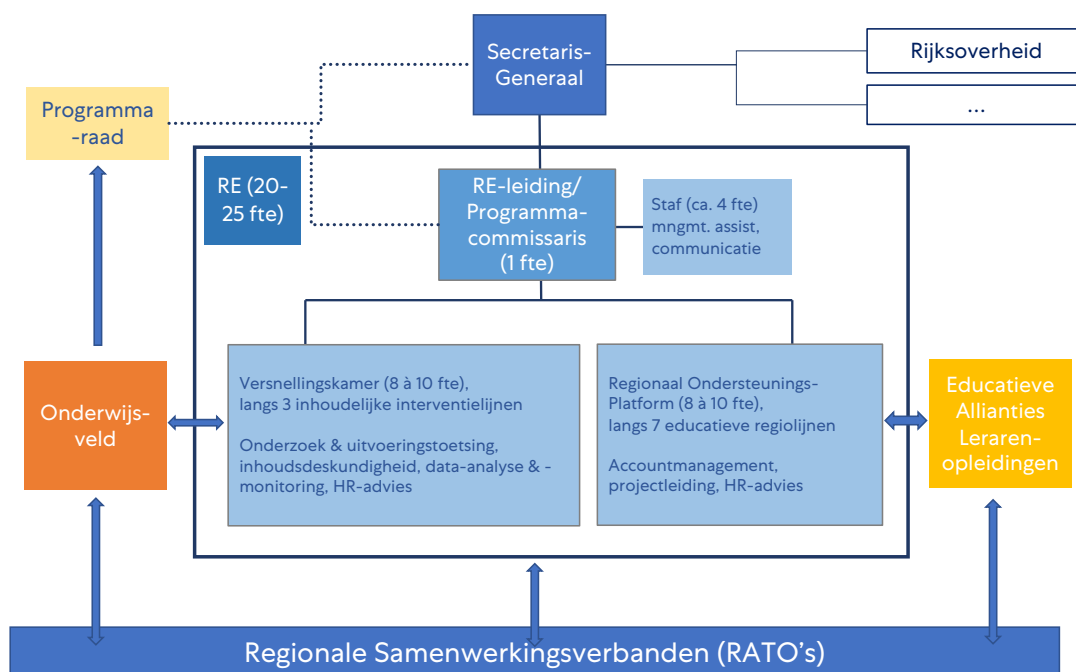
De RE krijgt de taak, middelen en ruimte om te helpen zorgen voor veel meer impact bij het terugdringen van de tekorten in het onderwijs.

Wie gaan er bij de RE werken?

Deze club vormt een uitgelezen plek voor mensen die op het realiseren van concrete resultaten gericht zijn, durven experimenteren en praktijk en beleid bij elkaar willen brengen. Daarvoor heb je een diverse mix aan mensen en competenties nodig. Met voldoende "grenswerkers" – mensen die zowel de beleids- als de uitvoeringswereld kennen. Verder zijn teamspelers nodig die volhardend zijn in het onderzoeken wat de verschillende partijen in het onderwijsveld werkelijk nodig hebben. Zij beschikken over creativiteit en doorzettingsvermogen en over relevante kennis en passie voor het onderwijs. Deels zullen dit OCW'ers zijn die hun ongeduld willen omzetten in actie. Maar daarnaast kan gedacht worden aan mensen uit het onderwijsveld. Met hun kennis en ervaring kunnen zij een essentiële bijdrage leveren aan de nieuwe werkwijze en aan het succes ervan. De nieuwe Realisatie Eenheid is gebaseerd op het concept van de Delivery Unit (zie volgende pagina).

De RE ziet er ongeveer uit zoals weergegeven in figuur 8. De gekozen formatieaantallen zijn indicatief en voorlopig. Precieze uitwerking van samenstelling, rolverdeling en aantallen vindt plaats in de implementatiefase.

De RE is onderdeel van het ministerie, maar heeft een eigen plek. De leiding komt in handen van een programmacommissaris die moet beschikken over kennis van en ervaring in de onderwijspraktijk én in de Rijksdienst. In de Eenheid worden ook kennis en ervaring met programmamanagement, strategische communicatie, data-analyse en -monitoring, beleidsinhoudelijke kwesties, subsidies & financiering en strategisch personeelsmanagement bijeengebracht.



Figuur 8. Organogram Realisatie Eenheid

De Delivery Unit²⁰

Een 'delivery unit' is een kleine groep zeer bekwame professionals die in het hart van de overheid de ministers helpen doelen en resultaten te realiseren voor een aantal initiatieven die door de politieke en ambtelijke leiding als 'mission critical' op 'topprioriteit' zijn bestempeld. Zij kunnen nationaal en regionaal opereren en een aantal kwesties bestrijken en adresseren.

Delivery units zijn innovatief, zowel in technologisch als in organisatie-cultureel opzicht. Zij genereren een nieuwe set van technische benaderingswijzen voor het ontrafelen van zaken die het realiseren van resultaten belemmeren. Zij stimuleren de vestiging van een data-gedreven besluitvormingscultuur. Tevens ondersteunen zij de overheid bij het behouden van focus op de gestelde prioriteiten.

Delivery units gebruiken data-analyse en iteratieve verbetercycli voor het sneller bereiken van resultaten met meer impact. Omdat de bestuurlijke en ambtelijke top de activiteiten van een delivery unit sponsort en stimuleert, heeft die voldoende doorzettingsmacht voor het wegnemen van barrières die de voortgang belemmeren. Tevens weet de unit daardoor mensen en middelen te verbinden en risico's te mitigeren. Hij overwint

gebruikelijke obstakels, zoals silo-gedrag van afdelingen en departementen, onvoldoende projectmanagement deskundigheid en onduidelijke plannen, zonder heldere doelen. De teamleden van de delivery unit zijn divers samengesteld, nemen gerichte initiatieven voor het verbinden van de eindverantwoordelijken voor het resultaat met de managers van de dagelijkse operatie.

Delivery units ontwikkelen realisatieplannen ('delivery plans'), waarin zowel de beoogde doelen en de operationele aanpak worden weergegeven als de wijze van voortgangsbewaking en de mogelijkheden tot 'real-time feedback'. De plannen benoemen tevens de eigenaren van specifieke taken, stellen de wijze van dataverzameling vast, identificeren relevante vergelijkingsdata en formuleren belangrijke mijlpalen.

Positie van de nieuwe Realisatie Eenheid

De Realisatie Eenheid heeft twee rollen. Aan de ene kant zorgen voor snelheid en vernieuwing bij de aanpak van het tekort in de regio's. Aan de andere kant zorgen dat regio's van elkaar leren en dat de Rijksoverheid veel meer doet om barrières weg te nemen en te stimuleren. Daarvoor heeft de RE een stevige positie binnen het departement nodig. Niet in de vorm

20. Tekst is gebaseerd op artikel 'What is a Delivery Unit?' uit de serie 'Delevering Results' van Deloitte (juli 2016).

van een 'traditioneel' opgetuigd Directoraat-Generaal, maar via een compact en programmatisch werkende eenheid die volledig is geënt op het versterken van de implementatiekracht in het veld en het faciliteren van en sturen op de realisatie van de benodigde prestaties in de aanpak van het lerarentekort. De 'chef' van de eenheid moet desgewenst deel kunnen nemen aan de overleggen in de Bestuursraad en direct kunnen schakelen met de bewindspersonen. Snelle en efficiënte afstemming met de DG PV en de DG HO zijn noodzaak.

De Realisatie Eenheid faciliteert de regio's, maar stuurt op de totale impact op de tekorten. Dat vraagt om een netwerkgerichte benadering. De RE en de RATO's vormen de eenheden van het netwerk. Daarin zijn de RATO's in grote mate zelf-organiserend, zowel in het nemen van besluiten over de wijze waarop zij hun doelen willen bereiken als in het onderhouden van hun relaties met andere eenheden. Zij worden daarin bijgestaan en ondersteund door de RE.

De leiding van de RE moet over voldoende gezag, stevigheid en statuur beschikken. De leidinggevende dient:

- het vertrouwen te genieten van de spelers op het onderwijsveld;
- de politiek-bestuurlijke dynamiek van een departement te kunnen lezen;
- de eventuele grenzen aan de samenwerking te kunnen slechten; en
- de bewindslieden enerzijds te ontzorgen, maar anderzijds ook voor hen als hitteschild te kunnen fungeren, bijvoorbeeld als (te) veel politieke druk een goede lerende aanpak in de uitvoering dreigt te frustreren – en daarmee het bereiken van de gewenste impact op onze scholen in de weg zit.

Naast de wisselwerking met de RATO's – waarvan de opleidingen onderdeel zijn – zorgt de RE ook voor afstemming met de opleidingsinstellingen door samen te werken met de Educatieve Allianties van Lerarenopleidingen – zeven regionale allianties en twee landelijke (een groene en een levensbeschouwelijke). Intern moet de RE daar dus ook naar georganiseerd zijn. De RE ondersteunt de regionale onderwijsloketten en adviseert over de kwaliteit van de diverse opleidingen en het bewaken en borgen daarvan.

Met de zeven regionale allianties kan naar verwachting landelijk in een goede afdekking van het geheel van RATO's en opleidingsinstituten worden voorzien. De twee landelijke allianties kunnen daarbij – daar waar mogelijk en nodig – aanhaken.

Belangrijk is dat de RE voldoende nabij is, maar tegelijkertijd op gepaste afstand van de RATO's functioneert. De RE geeft richting en advies bij vragen of knelpunten vanuit de RATO's en werkt mee aan de realisatie van regionale of lokale maatwerkoplossingen.

De medewerkers van de RE houden zich bezig met:

- het waar nodig adviseren, ondersteunen en faciliteren van de RATO's;
- het vertalen naar beleid van effectieve en werkbare ideeën uit de regio;
- het verzorgen van adequate datamodellering en tooling op basis van een passende domein-architectuur;
- het doen van uitvoeringstoetsen op impact en haalbaarheid;
- het bewaken en stimuleren van de samenhang van de verschillende interventielijnen en de maatregelen daaruit; en
- het – op verzoek van het veld landelijk, over de regio's heen – sturen op thema's zoals beroeps-imago, CAO-input en kansrijke initiatieven voor landelijke implementatie.

Binnen de RE werken de verschillende teams dus zowel langs inhoudelijke (met de drie interventiepakketten) als regionale (door verbinding met de educatieve regio's) lijnen.

De RE maakt niet zelf beleid. Beleidsvorming vindt in wisselwerking met DG's en directies van OCW en andere ministeries plaats. Initiatie van beleidsvorming doet de RE op basis van ervaringen in en signalen vanuit de RATO's.

De Realisatie Eenheid kan de RATO's ook ondersteunen en stimuleren bij de verbetering van de werkgeverskwaliteit en het strategisch personeelsbeleid. De Realisatie Eenheid wordt in beginsel tijdelijk ingesteld, voor de duur van de opgave (het structureel oplossen van het lerarentekort). Na drie jaar wordt de werking van de structuur geëvalueerd.

5. Nawoord

Om meer vaart te krijgen in de aanpak van de tekorten aan onderwijspersoneel adviseren wij de regio's de taak, middelen en instrumenten te geven om tekorten op te lossen en aan de kant van OCW een nieuwe Realisatie Eenheid te bouwen die sterker regie kan nemen. Dit alles is niet morgen geregeld uiteraard, maar het moet wel zo snel mogelijk. De volgende stap is het maken van een implementatieplan. Daarin wordt geschetst in welke volgorde en op welke termijn de veranderingen kunnen worden doorgevoerd.

Een slim groeimodel is als veranderstrategie nodig om de meest ambitieuze uitkomst te verkrijgen. Dat wil zeggen, dat het implementatietraject voorziet in een geleidelijke, stapsgewijze inrichting van het voorgestelde organisatiemodel. De geformuleerde inrichtingsprincipes dienen daarbij als kompas. Er wordt aangehaakt bij wat in de praktijk al werkt en op een iteratieve en lerende manier gewerkt aan aanpassingen, wijzigingen en verbeteringen daarin.

De inrichting van de RATO's komt tot stand door een integratie van de RAP- en SO&P-regelingen en aansluiting van de Educatieve Allianties daarop. Er wordt uitgegaan van en aangehaakt bij de bestaande samenwerkingsverbanden. Daarbij worden witte vlekken ingevuld en gestreefd naar 100% dekking. Dat hoeft niet van bovenaf te worden opgelegd, maar wordt in eerste instantie bij de regio's gelegd, gekoppeld aan een deadline in de tijd. Daarbij is belangrijk dat wat werkt, wordt versterkt. Dat betekent dat de regionale indeling zich voegt naar de samenwerking, in plaats van andersom. In het implementatieplan moet ook een communicatiestrategie worden uitgewerkt en het monitoring- en effectiviteitsonderzoek verder worden vormgegeven.

Het opstellen van het implementatieplan (in het vroege voorjaar uitmondend in start Realisatie Eenheid), de vorming van de RATO's (naar verwachting in mei) en de Kamerbehandeling wet- en regelgeving, zouden dus in de eerste helft van 2023 gerealiseerd moeten kunnen zijn. Regioplannen kunnen dan in de tweede helft van 2023 worden vastgesteld.

De afgelopen drie maanden zijn veel gesprekken gevoerd met leraren, schoolleiders, besturen en opleiders. Ook de wetenschap, de vakbeweging, de koepels en een reeks andere stakeholders zijn betrokken. Iedereen erkent dat verandering nodig is. Er is veel steun - en daarmee momentum - voor de sterke rol voor de regio en de andere organisatie van OCW.

Dat neemt niet weg dat er ook bezwaren geopperd gaan worden en discussies gaan ontstaan. Het komt dus niet vanzelf goed. De wil tot samenwerking is cruciaal, waarbij macht moet worden gedeeld en belangen ondergeschikt moeten worden gemaakt. Maar het kan en het moet, vanuit het adagium Kinderen eerst!

Bijlagen

1. <u>Aanpak</u>	p. 32
2. <u>Geraadpleegde bronnen</u>	p. 34
3. <u>Bijdragen uit het onderwijsveld</u>	p. 36
4. <u>Overzicht maatregelen</u>	p. 38
5. <u>Conceptuele uitwerking monitoring- en effectiviteitsonderzoek</u>	p. 40
6. <u>Inzet campagnestrategie</u>	p. 42
7. <u>Overzicht kamerbrieven</u>	p. 43
8. <u>Overzicht internationale lessen</u>	p. 44

Aanpak

De tekorten in het onderwijs zijn een urgent probleem dat in de samenleving breed gevoeld wordt. Het vraagstuk roept de termen 'taai', 'veelkoppig' en 'complex' op. Het is duidelijk dat er geen eenduidige oplossing is voor dit probleem, er is geen 'silver bullet'. Daarbij is er in de afgelopen jaren al veel ondernomen om de tekorten aan te pakken en gaat die inzet onverminderd door. Een advies over een passende organisatievorm voor het terugdringen van de tekorten vergt een aanpak die wat er al gebeurt en wat bekend is als aangrijpingspunt neemt. Tegelijkertijd moet de aanpak ruimte laten voor wat er nog niet gebeurt en nog niet bekend is. Om tot een advies te komen volgen we daarom een aanpak die bestaat uit verschillende fases (zie figuur 9) en zich gedurende het hele traject kenmerkt door:

- **Vertrek vanuit inhoud**

De vraag naar een organisatievorm kan alleen beantwoord worden door goed in beeld te hebben en houden met welke inhoud de betreffende organisatie aan de slag moet, wat er met die inhoud bereikt moet worden en hoe inhoud versterkt kan worden door de organisatie.

- **Parallele werkstromen die elkaar voeden**

Gezien de korte doorlooptijd werken we met twee parallelle werkstromen, die elkaar voortdurend voeden. De ene stroom betreft de interventies/maatregelen, de andere werkstroom betreft de organisatie.

- **Betrokkenheid van een kernteam van het ministerie van OCW in alle fases**

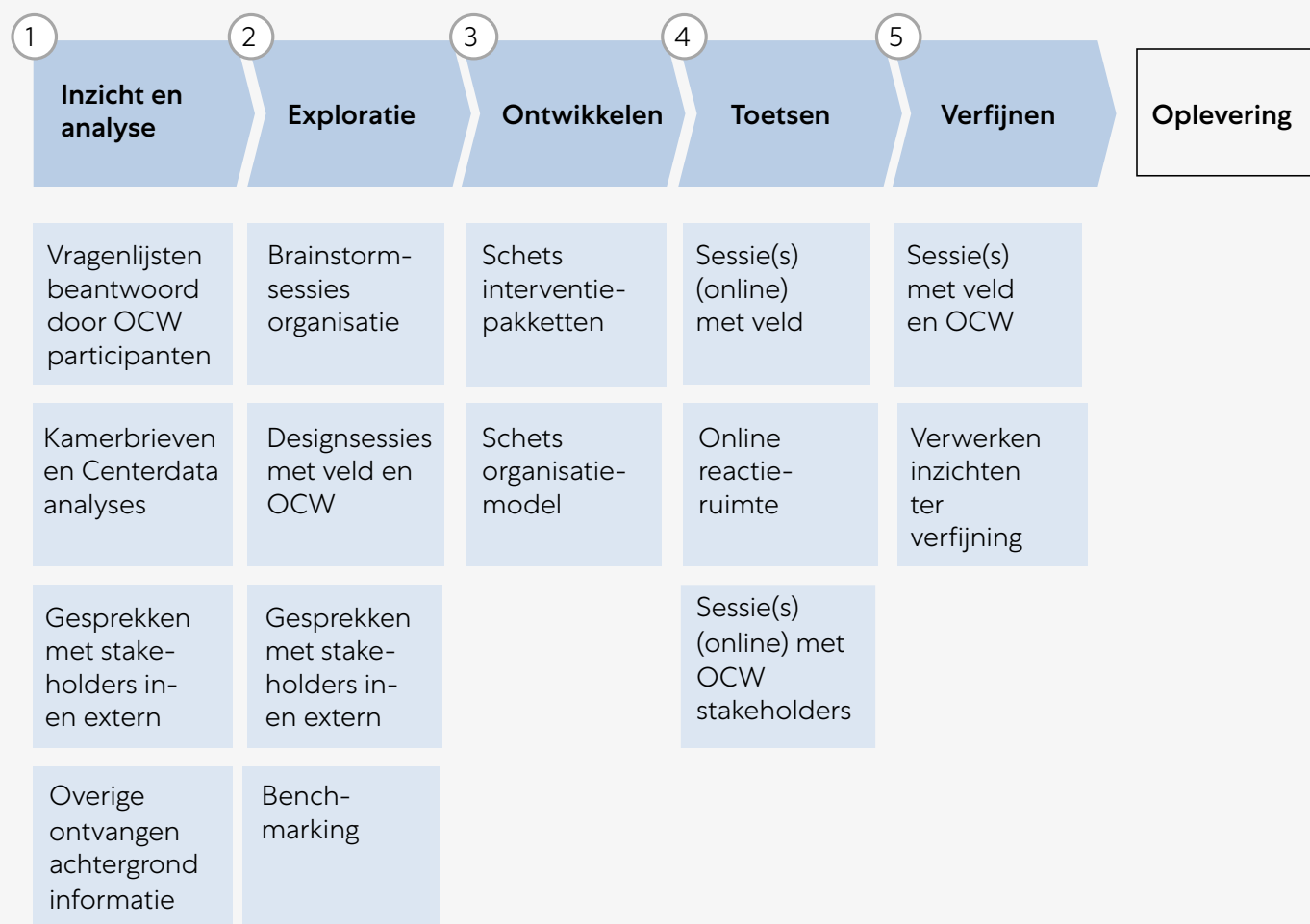
De kennis en ervaring van de medewerkers van het ministerie van OCW zowel als het gaat om de organisatie als de maatregelen rondom de aanpak van de tekorten is in alle fases cruciaal om tot een advies te komen.

- **Optimaal benutten inzichten en input uit het onderwijsveld**

Het brede onderwijsveld kent veel belangen,- sector,- en beroepsorganisaties, samenwerkingsverbanden, platforms en betrokken professionals. Ook zij hebben veel kennis en ervaring met het vraagstuk die we optimaal willen benutten. Niet alleen om meerdere perspectieven te kunnen verwerken en wegen, maar ook om tot een uiteindelijk gedragen advies te komen.

De aanpak bestaat uit verschillende fases, die elk eigen onderdelen, vragen en opbrengsten kennen. De doorlooptijd was augustus-november.

Figuur 9. Fases en onderdelen van aanpak.



Geraadpleegde bronnen

Voor de totstandkoming van dit advies is gebruik gemaakt van veel bronnen van verschillende aard. Variërend van wetenschappelijke publicaties tot meer informele verslaglegging van bestaande samenwerkingen in de regio. Hieronder is een overzicht te vinden van de geraadpleegde, gepubliceerde bronnen. Om recht te doen aan de kennis en inzichten die we hebben opgedaan dankzij niet openbaar gepubliceerde informatie, is ook een lijst opgenomen met organisaties en verbanden die ons van andere stukken hebben voorzien. Daarbij kunt u denken aan bijvoorbeeld interne notities, verslagen en presentaties.

- Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen, 12 oktober 2020, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/12/bestuursakkoord-flexibilisering-lerarenopleidingen>.
- CAOP, MOOZ & CentERdata, Rapport tekortvakken VO in beeld. Onderzoek naar vakspecifieke knelpunten en maatregelen voor de tekortvakken in het voortgezet onderwijs, (2021) via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/09/tekortvakken-vo-in-beeld>.
- Eurydice Report, Teachers in Europe. Careers, Development and Well-being (2021), via: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/teachers-europe-careers-development-and-well-being>.
- Kamerbrief leraren en onderwijsarbeidsmarkt 2021, 14 december 2021, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/14/kamerbrief-leraren-en-onderwijsarbeidsmarkt-2021>.
- Kamerbrief lerarenstrategie, 1 juli 2022, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/bijlage-4-maatregelen-aanpak-tekorten>.
- Kohli, J. & Moody, C., 'What is a delivery unit?', Deloitte delivering results series (2016), via: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/public-sector/us-fed-what-is-a-delivery-unit.pdf>.
- McKinsey & Company, Een verstevigd fundament voor iedereen (2020), via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/een-verstevigd-fundament-voor-iedereen>.
- Natanson, H., 'Never seen it this bad: America faces catastrophic teacher shortage', The Washington Post, 3 augustus 2022, via: <https://www.washingtonpost.com/education/2022/08/03/school-teacher-shortage>.
- Oberon & Kohnstamm Instituut, Eindrapportage evaluatieonderzoek Regionale Aanpak Personeelstekorten (augustus 2022), via: <https://www.aanpaklerarentekort.nl/documenten/rapporten/2022/09/29/evaluatieonderzoek-rap-eindrapportage-augustus-2022>.
- OCW in cijfers, het landelijke beeld van de lerarentekorten, via: <https://www.ocwincijfers.nl/themas/arbeidsmarkt-en-leraren>.
- Rapport personeelstekorten primair onderwijs – Peildatum 1 oktober 2021, Rijksoverheid via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/14/eindrapport-personeelstekorten-primair-onderwijs-peildatum-1-oktober-2021>.
- Schleicher, A., World Class. How to build a 21st century school system (2018), via: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264300002-en.pdf?expires=1669124843&id=id&accname=-guest&checksum=E7C6369A5EB9A12D46848EDB-99F7DFE2>

- SEO & ResearchNed, Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020 (2021), via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/05/31/strategische-evaluatie-lerarenbeleid-primair-en-voortgezet-onderwijs-2013-2020>.
- Trendrapportage arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2020, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/09/trendrapportage-arbeidsmarkt-leraren-po-vo-en-mbo-2020>.
- Vroonhoven, M. van, Samen sterk voor elk kind. Eindconclusies aanpak lerarentekort (2020), via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/02/aanbevelingen-mevrouw-van-vroonhoven-aanjager-aanpak-lerarentekort>.
- Organisaties die ons hebben voorzien van overige documenten:
 - ADEF
 - AOB
 - AOSL Samen Opleiden
 - Gemeente Amsterdam
 - Gemeente Rotterdam
 - Het Onderwijsloket
 - MBO-Raad
 - PentaRho
 - PO-Raad
 - Sectorraad GO
 - Stichting Het Potentieel Pakken
 - Universiteit Utrecht
 - VO-Raad
 - Stichting BOOR
 - CPOZ
 - Platform Samen Opleiden & Professionaliseren

Bijdragen uit het onderwijsveld

Hieronder kunt u een overzicht vinden van de verschillende organisaties en verbanden die geraadpleegd zijn om inzichten met ons te delen via (online) sessies, afspraken of overleggen. Die lijst geeft slechts een indruk, omdat veel mensen die werkzaam zijn in het onderwijsveld dat in allerlei verschillende rollen en functies doen. Ze zijn bestuurder van een vakorganisatie, maar ook docent. Ze zijn projectleider van een samenwerkingsverband, maar ook schoolbestuurder. We hebben een zo divers mogelijke groep mensen gesproken. Daarbij gaat het zowel om mensen uit de directe praktijk (leraren, schoolleiders) als mensen werkzaam bij sectororganisaties, belangenverenigingen en vakorganisaties.²¹ Daarnaast hebben we ons gewend tot verschillende experts, die vanuit wetenschappelijk interesse bezig zijn met het vraagstuk van de onderwijstekorten of daaraan verbonden vragen. Naast vertegenwoordigers van organisaties hebben we ook veel mensen op persoonlijke titel gesproken en mensen die als zelfstandige werkzaam zijn in de onderwijssector. Vanwege privacywetgeving nemen we geen namen op in onderstaande lijst. In totaal hebben we vanuit het brede onderwijsveld perspectieven verzameld van 75 personen, onder meer verbonden aan één van de volgende organisaties/verbanden:

- Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten (ADEF)
- Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS)
- Alliantie Oost Werkt
- Almeerse Scholen Groep (ASG)
- Arbeid Opleidingen (AO) Consult
- Arbeidsmarktplatform PO
- Beroepsvereniging Opleiders MBO (BVMBO)
- Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)
- Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)
- Coöperatie Primair Onderwijs Zeeland (CPOS)
- Coöperatie van Schoolbesturen SIVON
- De Algemene Onderwijsbond (AOB)
- De Onderwijsraad
- Educatieve Alliantie Zeeland
- Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv)
- Fontys Hogescholen
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Rotterdam
- Het Onderwijsloket
- Hogeschool Avans+
- Hogeschool Rotterdam
- Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen (ICL)
- Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs MBO (JOB MBO)
- Landelijk Overleg Lerarenopleiding Basisonderwijs (LOBO)
- Lerarencollectief
- Lucas Onderwijs
- Maastricht University
- MBO-Raad
- NHL Stenden Hogeschool
- Noordelijke Educatieve Alliantie
- Opleidingsschool Zuidwest

21. We hebben ook veelvuldig met verschillende functionarissen van OCW gesproken, die zijn niet opgenomen in deze lijst.

- Partnerschap Academische Opleidingsschool Twente West
- Partnerschap Partners in Opleiding en Ontwikkeling (POO) - Marnix academie
- PentaRho
- Platform Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P)
- PO-Raad
- Radboud Universiteit
- RAP-regio Twente/Achterhoek PO
- Regionale Aanpak Lerarentekort Oost Nederland
- Regionale Aanpak Personeelstekort PO Leiden e.o.
- Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs (RVKO)
- Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs (GO)
- Sectorraad Praktijkonderwijs
- Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO)
- SPO Utrecht
- Stichting BOOR
- Stichting Het Potentieel Pakken
- Stichting Platforms VMBO (SPVMBO)
- Techniekpact & Sterk Techniekonderwijs
- TU Delft
- Universiteit Utrecht (UU)
- Universiteiten van Nederland (UNL)
- VELON Vereniging van, voor en door leraren-opleiders
- Vereniging Hogescholen (VH)
- Vervangings- en participatiefonds (VfPf)
- VOION Arbeidsmarkt & Opleidingsfonds voortgezet onderwijs
- VO-Raad

Overzicht maatregelen

In de volgende tabel²² is een overzicht opgenomen van de maatregelen die op dit moment bestaan om het lerarentekort terug te dringen. Deze maatregelen worden vanuit verschillende budgetten gefinancierd.

Naam	Toelichting
<i>Zij-instroom in beroep (po, vo, mbo)</i>	Subsidieregeling voor de opleiding en begeleiding van professionals die overstap maken naar onderwijs (€ 20.000 per zij-instromer voor 2 jaar, per januari 2023 € 25.000 per instromer voor 2 jaar).
<i>Subsidieregeling Onderwijsassistenten Opleiding tot Leraar (SOOL) (po)</i>	Subsidieregeling voor het opleiden van assistenten/ondersteuners tot leraar (€ 5.000 per jaar voor maximaal 4 jaar).
<i>Begeleiden uitkeringsgerechtigden in het po naar een baan</i>	Door Participatiefonds uitgevoerd.
<i>Aanpak werkdruk po</i>	Middelen zijn toegekend op schoolniveau om in overleg met het team te bepalen hoe werkdruk aangepakt kan worden. Geld wordt vooral ingezet om leraren te ontlasten via extra personeel (onderwijsassistenten en (vak-) leraren).
<i>Aanpak werkdruk vo</i>	Met het convenant 'extra geld voor werkdrukverlichting en tekorten onderwijspersoneel in het funderend onderwijs 2020-2021 (gesloten op 1 november 2019) is er 150 miljoen euro voor het voortgezet onderwijs beschikbaar gekomen voor aanpak van de werkdruk in het voortgezet onderwijs. In het Onderwijsakkoord Samen voor het beste onderwijs (april 2022) hebben sociale partners vo en OCW afgesproken dat er € 300 miljoen structureel geïnvesteerd gaat worden in de aanpak van werkdruk in het voortgezet onderwijs. Aan de uitwerking wordt momenteel gewerkt.
<i>Investerings salaris po</i>	In een aantal stappen is het salaris in het po verhoogd tot niveau vo (dit kabinet).
<i>Regionale aanpak personeelstekorten (RAP) (po, vo, mbo)</i>	Subsidie voor schoolbesturen en opleidingen die gezamenlijk tekorten regionaal (geografisch afgebakend) aanpakken (totaal ca. € 20 mln. per jaar waarvan € 4 voor de G4).
<i>Flexibilisering lerarenopleidingen</i>	In 2020 is het bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen afgesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over flexibilisering en versterking samenwerking tussen lerarenopleidingen.

22. Dit overzicht is grotendeels gebaseerd op de het document Overzicht (effect) maatregelen aanpak tekorten, dat als bijlage toegevoegd is aan de Kaerbrief Lerarenstrategie van 1 juli 2022. De bijlage is te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/07/01/bijlage-4-maatregelen-aanpak-tekorten>.

Naam	Toelichting
<i>Onderwijsloket (po, vo, mbo)</i>	Het Onderwijsloket is met subsidie van OCW in 2020 opgericht door VH en UNL als het loket, voor de voorlichting, doorverwijzing en warme overdracht naar de regio's van potentiële leraren/ zij-instromers. Geïnteresseerden kunnen mogelijke routes vinden en advies inwinnen over opleidingsroutes, voorwaarden, etc. Het Onderwijsloket richt zich op zij-instromers.
<i>Aanpak tekortvakken vo:</i>	In het vo kijken we naar mogelijkheden om, aanvullend op de generieke aanpak van het tekort, specifieke knelpunten bij de tekortvakken te verminderen. Hiervoor is in 2020 onderzoek uitgevoerd naar vakspecifieke knelpunten en maatregelen voor de tekortvakken. ⁷ Er zijn ook procesregisseurs ingezet om een aantal kansrijke initiatieven een stap verder te helpen en in te bedden in de regio. Voor een aantal tekortvakken is een eigen aanpak opgezet.
<i>Subsidieregeling tweede lerarenopleiding v</i>	In 2020 is de subsidieregeling tweede lerarenopleiding ingesteld. In 2021 is de vergoeding voor deze subsidie verhoogd, zodat deze dichterbij de werkelijke kosten ligt. De regeling loopt tot 1 oktober 2025 en er is €2,5 mln. per jaar voor beschikbaar.
<i>Imagocampagne Baan van het leven (po, vo, mbo)</i>	Deze campagne (met name via social media) is in 2020 van start gegaan, een maand voor de uitbraak van corona.
<i>Convenant Aan de slag voor de klas (po, vo, mbo)</i>	Convenant gesloten door raden, verzekeraars en bankensector om mensen naar een baan in het onderwijs te begeleiden.
<i>Aanspreken stille reserve (po, vo)</i>	Onderwijs kent een relatief grote groep mensen met een bevoegdheid die niet werken in het onderwijs. Die stimuleren toch weer voor de klas te gaan staan kan een bijdrage leveren aan de aanpak tekorten.
<i>Halvering collegegeld in het tweede jaar voor studenten op de lerarenopleidingen</i>	Het vorige kabinet heeft het collegegeld voor studenten gehalveerd voor het eerste jaar en voor studenten aan een lerarenopleiding ook voor het tweede jaar.
<i>Subsidie herintreders (po)</i>	Besturen die een herintreder in dienst namen konden € 2.500 subsidie aanvragen voor begeleiding en 'opfriscursus'.
<i>Convenanten G5</i>	Het lerarentekort in het primair onderwijs is in de grote steden, de zogenaamde G5 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere), een groeiend probleem. Voorspellingen laten zien dat de tekorten in deze steden de komende jaren verder zullen toenemen. De G5-besturen hebben aangegeven dat er noodmaatregelen nodig zijn. Er is daarom per stad een noodplan opgesteld. Naar aanleiding van de noodplannen is er per stad een zogeheten convenant opgesteld. Hierin zijn afspraken gemaakt over de maatregelen, de middelen, de beoogde resultaten, monitoring en evaluatie. Met deze subsidie kunnen de maatregelen uit de convenanten worden uitgevoerd.
<i>Schoolleider van buiten</i>	Vanaf 1 september 2022 kunnen schoolbesturen in het primair onderwijs (po) een tegemoetkoming aanvragen voor de kosten van de opleiding en de begeleiding van schoolleiders van buiten het onderwijs. De regeling definieert schoolleiders van buiten het onderwijs als personen die de afgelopen 3 jaar niet in het onderwijs hebben gewerkt als intern begeleider, leraar, schoolleider of adjunct-schoolleider.
<i>MBO instructeursbeurs</i>	Voor instructeurs in het mbo die een associate degree of een bacheloropleiding gaan volgen, is er subsidie. De subsidie bestaat uit 2 delen: geld voor studiekosten en geld voor studieverlof.
<i>Korte Scholing Trajecten VO</i>	Voor mensen die (nog) niet de juiste bevoegdheid hebben om in het voortgezet onderwijs te gaan werken, is er een subsidie beschikbaar om die met een verkort traject te halen.

Conceptuele uitwerking monitoring- en effectiviteits- onderzoek

De voorgestelde aanpak van het lerarentekort vraagt in het verlengde van een andere wijze van organiseren ook om andere sturingsinformatie dan tot op heden ontwikkeld en voorhanden is.

Zo is het voor de Realisatie Eenheid en RATO's nodig om **frequent en actueel** inzicht te hebben in de ontwikkelingen in het lerarentekort op het **niveau van de regio's**, zodat op basis van de ontwikkelingen ingezoomd kan worden op wat wel/niet werkzame factoren zijn (en hierop bij te sturen). In deze bijlage vindt u een conceptuele uitwerking van een systeem van monitoring- en effectiviteitsonderzoek. Uitwerking hiervan volgt in de implementatiefase.

Oplossen van het lerarentekort vraagt om additionele en frequentere data

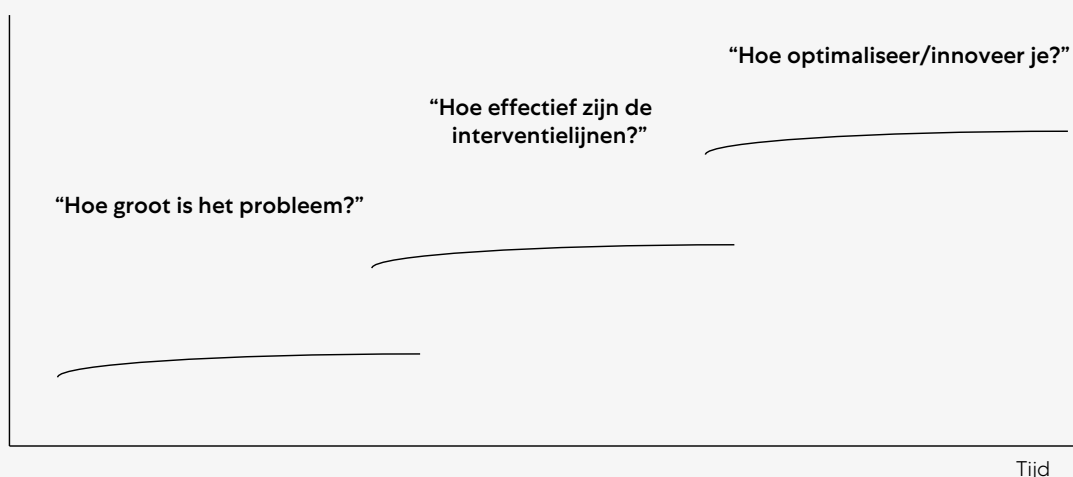
Van

- Data gebruiken uit bestaande registraties (e.g., DUO)
- 1 keer per jaar
- Top down naar de impact van de maatregelen kijken (vanuit OCW perspectief)
- Rapporteren van landelijke data

Naar

- Data gebruiken uit bestaande registraties plus "directe en real-time" data van scholen
- Elk kwartaal
- Bottom-up naar de impact van de maatregelen kijken (vanuit school/RATO)
- Inzicht krijgen in wat werkt (per RATO) en hoe dit verder op te schalen

Eerste opzet systeem van monitoring en effectiviteitsmeting



Type	▪ Kwantitatief	▪ Kwantitatief	▪ Kwalitatief + kwantitatief
Voorbeeld input	- Per school (FTEs) - Benodigde capaciteit - Beschikbare capaciteit - Niet inzetbare cap. - Netto capaciteit	- Per school (FTE) - Inflow reg./zij./inhuur - Behoud reg./zij./inhuur - Outflow reg./zij./inhuur - Deeltijdfactor - Per opleidingsinstituut inflow, etc.	- Paneldata: hoe werken de maatregelen uit in de praktijk? - Best practices uit regio's
Frequentie	1 x per jaar (landelijk) 4 x per jaar (RATO)	4 x per jaar (RATO)	4 x per jaar (RATO)

Ruwe opzet PO dashboard

Probleem	ALLE VARIABLEN IN FTEs								
	Benodigde capaciteit			Beschikbare capaciteit			Niet inzetbare capaciteit		Netto capaciteit
	Totaal benodigde bezetting (FTE)			Bevoegd (reg.)	Bevoegd (anders: zelf, tijdelijke inhuur, etc.)	Onbevoegd	Ziek	Overig (studie, verlof, etc.)	Direct tekort (open posities)
	50			35	5	2	2	1	39
Interventies	School 1								
	School 2								
	School 3								
	xxx								

Periode X					
ALLE VARIABLEN IN FTEs					
	Inflow	Behoud	Outflow	Net positie	
Zij-instroom	1	5	1	5	
Regulier	2	25	0	27	
Tijdelijke inhuur	2	2	0	4	
Totaal	5	32	1	36	

Deeltijdfactor (vs fulltime)	Start	Eind
# FTE	50	52
Deeltijdfactor (vs fulltime)	0,78	0,8
Fulltime uren per periode per FTE	1200	1200
Totaal # uren	46.800	49.920
Totale verhoging uren per periode		3.120

- In de implementatiefase moet een “startdashboard” worden ontwikkeld door de Realisatie Eenheid samen met het veld, met als doel:
 1. Het frequenter meten van de tekorten
 2. Het meten van de impact langs de 3 interventielijnen
- Het dashboard wordt iteratief verbeterd op basis van voortschrijdende inzichten (niet statisch)
- Waar goede data beschikbaar is, worden bestaande bronnen gebruikt. Waar niet, moet nieuwe data worden verzameld.

Inzet van campagnestrategie

De interventiepakketten creëren focus in de inzet van diverse beschikbare maatregelen om het lerarentekort aan te pakken, zorgen voor een integrale blik, en maximaliseren de impact van mogelijke maatregelen. Om de interventiepakketten in de praktijk te laten werken, adviseren wij in dit rapport ook een andere organisatiestructuur.

Maar hoe zorgen we ervoor dat deze aanpak aansluit bij alle doelgroepen die er mee te maken krijgen en mee moeten werken? Hoe zorgen we voor een gemeenschappelijke taal tussen alle verschillende betrokken partijen in het veld? Hoe vergroten we draagvlak voor de aanpak en borgen we dat de uitvoer tot stand komt in dialoog met het veld zelf?

Waarom campagnematig werken?

Een gemeenschappelijke campagne draagt bij aan het tijdig en consistent informeren en betrekken van de belangrijkste doelgroepen bij de implementatie van de aanpak. Campagnematig werken draagt bij op een aantal fronten:

- Het zorgt voor regie (hebben en houden) op het eigen verhaal;
- Het biedt een breed samenwerkingsverband focus, richting (en duidelijkheid!) door een gemeenschappelijke boodschap, taal, strategie en ondersteunende middelen. Dat gaat versnippering tegen en ondersteunt in het gericht vooruit brengen van de inhoudelijke doelstellingen;
- Het ondersteunt in het correct en consistent informeren van een brede verscheidenheid aan doelgroepen over de interventies om het lerarentekort aan te pakken;
- Het geeft energie en vergroot draagvlak voor de aanpak als geheel, de interventiepakketten en de organisatiestructuur – door tijdig na te denken over

de belangrijkste doelgroepen en wat zij nodig hebben, doelgroepen tijdig mee te nemen in ontwikkelingen, proactief te bouwen aan vertrouwen, en middelen en tools te ontwikkelen die aansluiten bij de belangrijkste doelgroepen;

- Het stelt in staat om eigenaarschap voor de aanpak te delen door de belangrijkste doelgroepen met gerichte middelen te ondersteunen om eigenstandig over de aanpak te kunnen communiceren.

Door een campagneplan op te nemen als onderdeel van het uit te werken implementatieplan wordt direct vanaf het begin van implementatie goed nagedacht over hoe een gemeenschappelijke campagne bij kan dragen aan het vooruit brengen van de inhoudelijke doelstellingen en te nemen stappen. Daarin zien wij in eerste opzet de volgende elementen:

- Een overkoepelende centrale boodschap en uitgangspunten (toetsing / totstandkoming boodschap in samenspel met een kernteam van stakeholders)
- Ontwikkeling van een campagneplan (doelen, doelgroepen, strategie, tijdlijn, concrete voorstellen acties en middelen)
- Aandacht voor deelcampagnes binnen de verschillende interventiepakketten
- Aandacht voor een centrale campagne als het gaat om het 'merk' leraar
- De mogelijkheid om lopende zaken in de campagne op te kunnen nemen (bijvoorbeeld de ontwikkeling van een gedeeld beroepsbeeld).

Overzicht kamerbrieven

Navolgend is een lijst opgenomen met de relevante kamerbrieven voor de aanpak van de lerarentekorten.

Deze zijn raadpleegbaar via:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering.

- Investering aanpak tekorten in het onderwijs en de lerarenopleidingen, 16 juni 2020, 27923-410
- Aanbevelingen mevrouw van Vroonhoven, aanja-ger aanpak lerarentekort, 2 juli 2020, 27923-414
- Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen, 12 oktober 2020, 27923-412
- Lerarenbeleid en onderwijsarbeidsmarkt 2020, 9 december 2020, 27923-413
- Tussenevaluatie werkdrukakkoord primair onderwijs, 12 februari 2021, 27923-416
- Actieplan Duurzaam werken in het onderwijs, 9 april 2021, 27923-417
- Stand van zaken lerarenbeleid, 14 juni 2021, 27923-418
- Stand van zaken van het lerarentekort, 27923-424
- Versterken toegankelijkheid pabo, 12 november 2021, 27923-433
- Leraren en onderwijsarbeidsmarkt 2021, 14 december 2021, 27923-436
- Onderzoeksrapport Professionalisering van leraren en docenten – onderzoek naar professionalisering in brede zin en evaluatie van de lerarenbeurs, 28 april 2022, 27923-441
- Lerarenstrategie, 1 juli 2022, 27923-443
- Update lerarenstrategie primair en voortgezet onderwijs, 21 oktober 2022, 27923-446

Overzicht internationale lessen

Nederland is niet het enige land dat te maken heeft met een lerarentekort. Meer dan de helft van de landen in de Europese Unie heeft vergelijkbare problemen. Een belangrijke oorzaak daarvoor is de vergrijzende leraarpopulatie in Europa, maar ook de aantrekkelijkheid van het beroep wordt in meerdere landen aangewezen als reden voor een oplopend tekort.²³ Ook buiten de Europese Unie doen tekorten in het onderwijsveld zich voor.²⁴ Behalve landen die last hebben van hetzelfde probleem, zijn er ook landen die geen lerarentekort kennen, zoals Finland, Estland en Singapore. Welke lessen kunnen we halen uit hoe andere landen het lerarentekort aanpakken? Wat kunnen we leren van de landen die juist niet met een lerarentekort te maken hebben?²⁵

De tekorten worden in landen op verschillende manieren aangepakt. De inzet van maatregelen is te categoriseren naar maatregelen die zich richten op instroom (zoals studiebeurzen, entreebonussen en eisen leraaropleidingen); behoud (zoals scholingsbeurzen voor leraren en salaris); en op anders organiseren (zoals minder onderwijstijd en meer inzet van onderwijsassistenten).

Een greep uit de maatregelen die internationaal worden toegepast:

- Malta werkt met verlaagd collegegeld voor de leraaropleiding.
- In Kroatië, waar vooral een tekort is aan STEM-leraren,²⁶ krijgen STEM-leraren een bonus en worden gepensioneerde leraren ingezet.
- In Frankrijk is het mogelijk om als contractueel aan de slag te gaan, als invalkracht. Dat betekent dat iedereen met een universitaire bachelor kan solliciteren op een vacature als leerkracht en bij aanname een jaarcontract ontvangt.
- In het Verenigd Koninkrijk zijn studiebeurzen beschikbaar voor studenten aan leraaropleidingen in tekortvakken.
- In de Verenigde Staten wordt op schooldistrictniveau samengewerkt met opleiders. Zo organiseert de University of Colorado Denver een traject waarin studenten tegen betaling parttime functies als stagiair vervullen op een school gedurende hun 1e-3e jaar. In hun laatste jaar wordt die positie omgezet naar een volledig betaalde baan.

23. https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/media/2348/download_p31

24. <https://www.washingtonpost.com/education/2022/08/03/school-teacher-shortage>

25. De informatie in deze bijlage is mede tot stand gekomen dankzij het verhelderende kenniscollege dat de Directie Kennis van het ministerie van OCW verzorgde.

26. STEM staat voor Science, Technology, Engineering en Mathematics en omvat een waaier aan technische, technologische en wiskundige vakken.

Overkoepelend kunnen een aantal conclusies worden getrokken uit de manier waarop het lerarentekort internationaal wordt aangepakt:

- Er zijn doorgaans geen afzonderlijke structuren voor de aanpak van tekorten in het onderwijs. De aanpak wordt ingebed in bestaande bestuurlijke verhoudingen.
- Een belangrijke factor in de manier waarop maatregelen kunnen worden ingezet en al dan niet werken betreft de organisatie van de arbeidsmarkt. Die varieert van een open arbeidsmarkt (zoals in Nederland, waar de schoolleider als werkgever personeel selecteert) tot centrale planning (zoals in Turkije en China, waar leraren worden toegewezen aan een school en naarmate zij langer werken meer keuzevrijheid krijgen).
- In veel landen is bij de inzet van maatregelen de positie van de vakbonden ingewikkeld. Doorgaans verzetten die zich tegen nieuwe instroom en bonussen voor slechts een selecte groep leraren.

Kijkend naar landen die internationaal gezien goed presteren is ook een aantal gemene delers te benoemen:²⁷

- Lerarenbeleid is ingebed in een visie op maatschappelijke uitdagingen en de rol van het onderwijs daarin: wat hebben leerlingen/studenten nodig?
- Er is een gedeeld beeld van het beroep van leraren en een collectief gevoelde verantwoordelijkheid.
- Er is een doordachte wervingsstrategie op het niveau van het systeem als geheel.

- Er is een coherente strategie gericht op de ontwikkeling van leiderschap.
- De school wordt gezien als moderne arbeids- en kennisorganisatie, daar horen teamwork en functie-differentiatie bij.
- De “Location of expertise” is in de school en binnen de beroepsgroepen.
- Er is een sterke oriëntatie op wetenschappelijke kennis: leraarschap is een kennisintensief beroep.
- Er zijn gedifferentieerde carrièrepaden waarbij leraarschap meer is dan voor de klas staan (‘een goed leraar komt voor meer klassen terecht’).
- De beste leraren geven les op de scholen waar ze het hardst nodig zijn.

Er is veel interessant, internationaal vergelijkend onderzoek gedaan naar de effecten van maatregelen in het onderwijs, verschillende onderwijsstelsels en wat die stelsels succesvol maakt. Voorgaande schets van voorbeelden en conclusies is geen uitputtende of volledige uiteenzetting, maar geeft wel een indruk van de inzichten en inspiratie die internationale vergelijkingen voor dit advies hebben opgeleverd. Het is onmogelijk om de mal van Finland, Singapore of Estland op Nederland te plakken, maar het is zeker niet onmogelijk om te leren en inspiratie op te doen.

27. Zie ook Andreas Schleicher, *World Class. How to build a 21st century school system* (2018), p61-64, via <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264300002-en.pdf?expires=1669124843&id=id&accname=-guest&checksum=E7C6369A5EB9A12D46848EDB99F7DFE2>.

Geschreven door Lodewijk Asscher,
Ber Damen, Ila Kasem, Rochdi Darrazi,
Elske Rotteveel en Niels Büller.