

Vergaderjaar 2023–2024

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 460

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2023

Samen voor het beste onderwijs. Voor de bevrologen leraar, de enthousiaste onderwijsondersteuner, de gedreven lerarenopleider en de gepassioneerde schoolleider. Een jaar geleden sloegen we samen met vak- en beroepsorganisaties, de opleidingen en sectorraden de handen ineen voor het werkplan «Samen voor het beste onderwijs». ¹ Want samen creëren we meer impact dan alleen. Dit werkplan brengt focus en prioritering in de aanpak van het leraren- en schoolleiderstekort. We hebben afspraken gemaakt over meer samenwerking tussen schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep in de regio, onderwijstijd in het primair- en voortgezet onderwijs, bevoegdheden, opleiden en strategisch personeelsbeleid.

Voldoende en goede leraren en schoolleiders vormen de basis voor de kwaliteit, continuïteit en kansengelijkheid van het onderwijs. Daarom is het doel van de aanpak om nu en in de toekomst te zorgen voor voldoende leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel, die met plezier werken in het onderwijs, goed opgeleid zijn en zich doorlopend professionaliseren. Daarvoor nemen we de volgende maatregelen:

- Het verhogen van de (zij-)instroom van studenten, leraren en schoolleiders, met de zij-instroomregeling en de SOOL².
- Het behouden van personeel. Denk aan het bieden van loopbaanpaden, professionalisering, het verlagen van de werkdruk³ en strategisch personeelsbeleid.
- Het omgaan met de tekorten, door te kijken naar de mogelijkheden op het gebied van bevoegdheden en onderwijstijd.

¹ PO-raad, VO-raad, AOb, FNV O&O, CNV Onderwijs, FvOv en de AVS, hierna: partners.

² SOOL = subsidieregeling onderwijsondersteunend personeel dat een lerarenopleiding volgt. In 2023 zijn er 130 aanvragen toegekend.

³ Zie Onderzoeksrapport Inzet Werkdrukmiddelen PO 2023 – Oberon | Rapport | Aanpak Lerarentekort en TNO-rapport werkdruk in het onderwijs (NEA) | Rapport | Aanpak Lerarentekort.

- Het toegankelijker maken en het versterken van de kwaliteit van de lerarenopleidingen.

Dit zijn de belangrijkste resultaten van het afgelopen jaar:

- De eerste onderwijsregio's zijn gevormd, waarbinnen krachtenbundeling plaatsvindt en schoolbesturen en lerarenopleidingen verantwoordelijk zijn voor het werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren.⁴
- De subsidieregeling zij-instroom zorgt voor een recordaantal van 2285 zij-instromers, dit is een stijging van 15% ten opzichte van 2022.
- De Nationale Aanpak Professionalisering Leraren (NAPL) wordt gefinancierd met geld uit het Nationaal Groeifonds. Hiermee geven we een serieuze impuls aan de verdere professionalisering van leraren.
- Begin volgend jaar volgt het beroepsbeeld van de leraar, ontwikkeld voor en door de beroepsgroep zelf.⁵
- We maakten het beroep aantrekkelijker door € 1,5 miljard te investeren in de salarissen van leraren in het primair onderwijs (po), in het verlagen van de werkdruk en in de professionalisering van leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel.⁶ De salarissen in het po zijn gelijkgetrokken met de salarissen van leraren in het voortgezet onderwijs (vo).

Binnenkort wordt het door SEO uitgevoerde onderzoek naar de arbeidsvoorwaarden in de (semi)publieke sectoren afgerond. Dat biedt meer actuele informatie over de beloningspositie van leraren in het po, vo en mbo. Wij zullen uw Kamer daar per separate brief over informeren.

Ondanks de acties die in gang zijn gezet constateren we dat het niet voldoende is. De tekorten zijn groot en blijven dat naar verwachting ook in de komende jaren. In het po zien we een lerarentekort van 9,7% in het aantal reguliere banen en langdurige vervangingen. Buiten de G5⁷ is er een tekort van 13,8% aan schoolleiding, waarbij dit binnen de G5 21,2% is.⁸ In het vo is er sprake van een lerarentekort van 5,8%.⁹ Er is ook een daling van de instroom bij vooral de tweedegraads lerarenopleidingen. Dat geldt in het bijzonder voor de tekortvakken in het vo.

We moeten scholen helpen om te gaan met de tekorten. De Onderwijsraad heeft daarover een verkenning gepubliceerd: *Schaarste Schuurt*.¹⁰ Hierin stelt de raad dat de huidige schaarste schuurt omdat de lerarentekorten ongelijk zijn verdeeld. Juist scholen met veel sociaal kwetsbare leerlingen worden het hardst getroffen. Het schuurt ook omdat moeilijke en pijnlijke keuzes nodig zijn. De raad schetst handelingsopties om de schaarste het hoofd te bieden.

Omdat er grote verschillen zijn in de omvang van de tekorten, volstaat een landelijke aanpak niet. We combineren onze maatregelen daarom met een regionale aanpak. Die biedt ruimte voor oplossingen die passen bij de

⁴ 27 voorloper onderwijsregio's & twee onderwijsregio's in oprichting. 28 regio's hebben een subsidieaanvraag ingediend voor onderwijsregio.

⁵ Met de uitvoering van dit project wordt onder andere een infrastructuur ingericht voor de kwaliteitsborging van nascholing van leraren. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie van de leden Kwint en Westerveld (31 293, nr. 674). Zie voor meer informatie: <https://www.nationaalgroeifonds.nl/overzicht-lopende-projecten/thema-onderwijs/nationale-aanpak-professionalisering-van-leraren>.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/22/onderwijsakkoord-15-miljard-voor-goed-onderwijs>.

⁷ Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere.

⁸ Onderzoek: Personeelstekorten primair onderwijs 2023 – Centerdata.

⁹ Onderzoek: Personeelstekorten voortgezet onderwijs 2023 – Centerdata.

¹⁰ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2023/06/29/schaarste-e-schuurt>.

regionale context en is nodig voor de vereiste samenwerking en solidariteit.

In deze brief beschrijven we langs de thema's van het werkplan «Samen voor het beste onderwijs» welke successen er het afgelopen jaar zijn behaald en welke uitdagingen er in het verschiet liggen. In de bijlage vindt u daarbij een overzicht van toezeggingen en moties, evenals de jaarlijkse trendrapportage met alle cijfermatige ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt.

Inzicht in de tekorten in het funderend onderwijs

Primair onderwijs¹¹

- 9,7% | 9800 FTE tekort (2022: 9,5% | 9700 FTE), waarvan 7,2% een zogenaamd «verborgen» tekort.¹²
- Het aantal scholen zonder tekorten is groter dan vorig jaar, zowel in de G5 als landelijk.
- Het aantal scholen met tekorten van meer dan 30% is groter dan vorig jaar, zowel in de G5 als landelijk.
- Het tekort aan schoolleiding is: 13,8% buiten de G5, 21,2% binnen de G5.
- Tekorten zijn ongelijk verdeeld tussen en binnen regio's. Vooral op scholen met een hoog aandeel aan sociaal kwetsbare kinderen en in het speciaal basisonderwijs (hierna: sbo) en het (voortgezet) speciaal onderwijs (hierna:(v)so) zijn tekorten hoog.

Voortgezet onderwijs¹³

- 5,8% | 3800 FTE tekort, waarvan 3,5% een «verborgen» tekort, dit zijn resultaten uit de eerste landelijke meting. Opvallend verschil met het po is dat er relatief weinig tekorten voor langdurige vervangingen zijn.
- Tekorten blijven naar verwachting komende jaren stijgen bij tekortvakken, zoals wiskunde en Nederlands.^{14, 15} Voor de vakken met geringe tekorten is de verwachting dat het daar nog beter gaat.
- Voor het eerst sinds 2014 is er een lichte stijging in het aantal onbevoegd gegeven lessen in het vo, zo blijkt uit de Integrale Personeelstelling Onderwijs (peildatum oktober 2022).¹⁶

Oorzaken & context

- Demografische ontwikkelingen (beroepsbevolking krimpt), werken in het onderwijs wordt niet aantrekkelijk (genoeg) gevonden en is er mede door de brede schaarste op de arbeidsmarkt concurrentie van andere beroepen.
- Naar verwachting blijft de schaarste de komende tien jaar vergelijkbaar.¹⁷ Naast bevorderen van de (zij-)instroom en het behouden van personeel is het daarom van belang te leren omgaan met de situatie.

¹¹ Onderzoek: Personeelstekorten primair onderwijs 2023 – Centerdata.

¹² Verborgen tekorten zijn tekorten die niet naar tevredenheid zijn vervuld.

¹³ Onderzoek: personeelstekorten voortgezet onderwijs 2023 – Centerdata.

¹⁴ Trendrapportage 2023.

¹⁵ De lerarentekorten in het voortgezet onderwijs concentreren zich rond enkele specifieke vakken. Deze vakken staan bekend als de tekortvakken, en hebben betrekking op de vakken wiskunde, natuurkunde, scheikunde, Latijn, Grieks, Nederlands, Frans en Duits.

¹⁶ IPTO 2023.

¹⁷ Trendrapportage 2023.

- Landen om ons heen en de meeste OESO landen hebben dezelfde problematiek, het is dus geen typisch Nederlands probleem.
- Ondanks het feit dat we nog steeds met flinke tekorten te maken hebben, zijn de tekorten die nu geraamd worden lager dan de ramingen van enkele jaren geleden, met name in het po.
- De resultaten van de tekortmetingen, met uitsplitsing naar regio, worden in 2024 ook opgenomen in het dashboard Onderwijsarbeidsmarkt.¹⁸ Dit dashboard wordt eind 2023 gepubliceerd en wordt de komende jaren doorontwikkeld en uitgebreid.
- Analyses laten zien dat het aantal leraren dat na een jaar stopt doordat het beroep te zwaar is lager is dan veelal wordt gedacht. Personen die na een jaar niet meer op dezelfde plek zitten, zijn in meerderheid in de jaren daarna weer wel in het onderwijs te vinden als leraar of in een andere functie. Uit onderzoek onder pas afgestudeerde leraren die in het onderwijs werken blijkt ook dat maar een gering deel op zoek is naar een andere baan en dat men doorgaans tevreden is over de baan en de begeleiding die men krijgt.¹⁹

1. Een landelijk netwerk van onderwijsregio's

Samen met de partners werken we toe naar een duurzame samenwerking in de regio van alle betrokkenen bij goed onderwijs. We kiezen voor een regionale aanpak waarin schoolbesturen moeten samenwerken, omdat de problematiek de individuele schoolbesturen overstijgt. Samenwerken en solidariteit zijn nodig in plaats van concurreren. Er zijn 27 voorloper onderwijsregio's en twee onderwijsregio's in oprichting gevormd.²⁰ In de onderwijsregio's werken werkgevers, opleiders, vertegenwoordigers van de beroepsgroep en andere belanghebbenden zoals gemeenten, UWV Werkbedrijf en bedrijfsleven samen aan een goed functionerende onderwijsarbeidsmarkt. Dat doen ze door het gezamenlijk werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel, passend bij het profiel van de regio. Het is de eerste mijlpaal op weg naar een dekkend netwerk van onderwijsregio's. Met iedere onderwijsregio worden toetsbare resultaatafspraken gemaakt. De onderwijsregio's moeten een landelijk dekkend netwerk worden.

De partijen in de G5 zijn sinds dit voorjaar voorloper onderwijsregio. Omdat daar al een gezamenlijke aanpak loopt, met convenanten tussen OCW, schoolbesturen, G5 en de lerarenopleidingen. De afspraken die daarvoor zijn gemaakt, lopen in augustus 2024 af, maar we verlengen de aanpak met anderhalf jaar. Zo geven we de deelnemers op tijd duidelijkheid over het vervolg, op een manier die past bij de demissionaire status van dit kabinet. De verlenging zal vorm krijgen binnen de context van de onderwijsregio's. Over hoe dat zal gebeuren, zijn we nog in gesprek.

¹⁸ <https://onderwijsarbeidsmarkt.incijfers.nl> De nieuwe cijfers worden in januari 2024 ingevoerd.

¹⁹ Trendrapportage 2023.

²⁰ De voorloper onderwijsregio's zijn de eerste onderwijsregio's. In het kader van de lerende aanpak (zie figuur 1) leren we van de voorlopers in de nadere vorming en ontwikkeling van onderwijsregio's.

De lerende aanpak op 3 niveaus

 Leren voor Nederland	<ul style="list-style-type: none">✓ Actuele cijfers onderwijsarbeidsmarkt✓ Landelijke oplossingen en maatregelen voor leraren- en onderwijspersoneelstekort✓ Onderwijsregiovorming, netwerksamenwerking en gelijkwaardig partnerschap✓ Monitoren en voortgang in beeld
 Leren met elkaar	<ul style="list-style-type: none">✓ Kennis en praktijkvoorbeelden delen✓ Geleerde lessen en succesvolle maatregelen✓ Inhoudelijke werkateliers
 Leren in de regio	<ul style="list-style-type: none">✓ Inzicht in de regionale onderwijsarbeidsmarkt✓ Regionale ambities en doelen met o.a. de thema's werven, matchen, professionaliseren, opleiden en behouden✓ Aanpak en acties in de regio die bijdragen aan de bestrijding van de tekorten✓ Organisatie en netwerksamenwerking vanuit gelijkwaardig partnerschap✓ Communicatie in de regio met de klantreis centraal✓ Regio-aanpak monitoring, leren en verbeteren

Om de betrokken partijen te steunen bij de vorming van de onderwijsregio's en de aanpak van de tekorten, is de Realisatie Eenheid (hierna: RE) ingericht.²¹ De regio's kunnen daar terecht voor advies en hulp bij het vormen van een onderwijsregio. Vanaf begin 2024 zal een programmaad rapporteren over de resultaten.²² De ervaringen van de voorlopers kunnen daardoor worden gebruikt om te leren wat wel en niet werkt. Uitgangspunt is daarbij een lerende aanpak (zie figuur 1). We zijn vooral geïnteresseerd in zaken als:

- De manier waarop de beroepsgroep deelneemt in de regio.
- De afbakening van de (arbeidsmarkt)regio's.
- Hoe belanghebbenden, zoals bedrijfsleven en gemeenten, worden betrokken.
- Hoe men met bestuurlijke samenwerking succesvolle activiteiten organiseert.
- Hoe de financiering is ingericht.
- Hoe toetsbare resultaatafspraken en bijpassende regioarrangementen kunnen worden geformuleerd.

De verschillen in opgave tussen regio's vragen om maatwerk. Zo is een andere aanpak nodig in het noorden van het land, waar er sprake is van leerlingendaling, dan in de regio rondom Eindhoven, waar de komende jaren een forste stijging te zien is in het aantal leerlingen. In de bijlage is meer informatie te vinden over alle voorloperregio's in de portretten die van alle voorlopers gemaakt zijn.

De meerwaarde en werking van onderwijsregio's

Naast het lerarentekort hebben Groningen, Friesland en Drenthe ook eigen uitdagingen. De aantallen leerlingen dalen en de beroepsbevolking krimpt. Door de lage bevolkingsdichtheid en de verspreiding

²¹ De opdracht van de RE is om met het onderwijsveld uiterlijk eind 2024 te komen tot een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's, met de regio's toetsbare resultaatafspraken te maken over maatregelen die het personeelstekort terugdringen én de monitoring en evaluatie van deze aanpak op te zetten.

²² Daarin zitten vertegenwoordigers van de onderwijsregio's, gemeenten en OCW om de vraagstukken bij de kop te pakken en tot reflecties en advisering te komen over de aanpak in de regio's en de wijze waarop je partners in regionale netwerken gelijkwaardig kan laten samenwerken.

van leraren over grote afstanden is het lastig om het onderwijzend personeel efficiënt in te zetten.

Deze regio-specifieke opgave maakt dat de vijf onderwijsregio's in het Noorden ook bovenregionaal met elkaar samenwerken. Deze samenwerking wordt georganiseerd door de Noordelijke Educatieve Alliantie (samenwerkingsverband van lerarenopleiders) en Schoolplein Noord (kennisplatform over onderwijs in deze regio). Per vraagstuk wordt gekeken naar de meeste geschikte aanpak: binnen de onderwijsregio of bovenregionaal. Daarbij leren de regio's van elkaars successen en mislukkingen.

De vorming van de eerste voorloperregio's en het opstarten van twee onderwijsregio's zijn mooie stappen, maar dit is slechts het begin. Komend jaar gaat de RE in gesprek met onderwijspartners die nog niet zijn aangehaakt. Vraag is dan wat nodig is om alsnog aan te haken of om zelf een onderwijsregio te starten. Daarbij kunnen ze voortbouwen op de ervaring van de bestaande regio's. Doel is dat er uiterlijk 1 januari 2025 een landelijk dekkend netwerk is.

2. Opleiden

We willen toegankelijke lerarenopleidingen die van topkwaliteit zijn. We zien dat de lerarenopleidingen in de afgelopen twee jaar positief zijn beoordeeld en geaccrediteerd door de NVAO. En de studenten zijn in het algemeen tevreden.²³ Ook uit onderzoek van de Inspectie blijkt dat afgestudeerde leraren vrij positief zijn over hun opleiding en wat ze er hebben geleerd.²⁴

Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de kwaliteit van lerarenopleidingen.²⁵ Van schoolleiders en studenten horen we dat ze niet alle onderdelen van de opleiding even relevant vinden. Deze kritische signalen richten zich voornamelijk op de pabo. Daarom hebben we in de vorige Kamerbrief van 20 juni 2023 een verkenning en maatregelen aangekondigd voor de kwaliteitsverbetering van lerarenopleidingen.²⁶ Een motie van uw Kamer en toezegging aan uw Kamer hebben mede richting hieraan gegeven.²⁷ Hieronder schetsen we de resultaten daarvan.

2.1 Verkenning

Centrale vraag van de verkenning was of meer overheidsregie kan zorgen voor betere lerarenopleidingen. De conclusie is dat er niet meer, maar wel meer gerichte regie nodig is van de overheid. Lerarenopleidingen moeten hun werk doen in een complex krachtenveld van behoeftes, belangen, en overtuigingen en vanuit de overheid is hierbij weinig richting gegeven. Daardoor is onduidelijkheid ontstaan over de opdracht. Aan deze opeenstapeling kunnen de lerarenopleidingen moeilijk voldoen en dat komt de kwaliteit niet ten goede. Specifiek bij de pabo heeft dit

²³ Nationale Studenten Enquête 2023. Pabo's krijgen bijvoorbeeld gemiddeld 4,1 uit 5,0 voor de aansluiting op de beroepspraktijk, ten opzichte van 3,7 voor alle hbo-opleidingen.

²⁴ Inspectie van het Onderwijs, «Technisch rapport kennis en vaardigheden van beginnende leraren in het funderend onderwijs (mei 2023).

²⁵ «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid, IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs» (2022), Onderwijsraad, «Taal en rekenen in het vizier» (2022).

²⁶ Kamerstukken II 2022–2023, 27 923, nr. 456.

²⁷ Toezegging gedaan op 22 mei 2023 in het debat over «Curriculum funderend onderwijs en masterplan basisvaardigheden» om de Kamer in het najaar 2023 te informeren over het landelijk curriculum, de eindtoets rekenen en de noodzakelijke maatregelen voor de lerarenopleidingen en Kamerstukken II 2022–2023, 31 293, nr. 676, motie stroomlijning curriculum lerarenopleidingen van Kwint (SP) en Paul (VVD).

zelfs geleid tot een overladen programma en dit gaat ten koste van de focus. Tegelijkertijd zien we ook dat er te weinig ruimte is overgebleven voor innovatie, regionale behoeftes en profilering van de pabo-opleidingen.

We moeten op zoek naar een betere balans tussen enerzijds ruimte laten voor professionaliteit, innovatie en profilering, en anderzijds het stellen van scherpere kaders die deze ruimte bewaken, maar die ook een hoge basiskwaliteit van de leraar en zijn opleiding borgen. Met de herijking van de bekwaamheidseisen en de kennisbases en de acties uit het eerder genoemde werkplan, zetten we samen met het onderwijsveld al belangrijke stappen om tot deze betere balans te komen.

Het opleidingsberaad leraren²⁸ dat we met lerarenopleidingen, scholen en leraren inrichten speelt hierin een belangrijke rol. In het beraad bespreken we wensen en behoeften van leraren en scholen voor het curriculum van lerarenopleidingen. Daarnaast maken we afspraken over wat elke leraar moet kennen en kunnen aan het einde van de opleiding (startbekwaamheid) en wat juist later in het werk ontwikkeld moeten worden (vakbekwaamheid). We starten met één van de basisvaardigheden: Nederlands/taal, daarna volgen wiskunde/rekenen. Ook (kleinere) signalen die tussentijds opduiken worden opgepakt. We gaan nu nog een stap verder om onze betrokkenheid te versterken, zodat opleidingen beter hun werk kunnen doen.

Ten eerste willen we de opdracht voor de lerarenopleidingen veel duidelijker maken. We vinden het belangrijk dat de wettelijk bekwaamheidseisen zich scherper richten op startbekwaamheid, maar ook een realistisch niveau beschrijven dat past binnen de doorlopende ontwikkeling van leraren. We zien ook dat de beroepsorganisaties deze ambitie delen en we kijken daarom uit naar hun voorstel voor de herijkte bekwaamheidseisen.

Ten tweede worden we explicieter en consequenter in wat we van de lerarenopleidingen verwachten. We formuleren daarom komend jaar onze verwachtingen in centrale uitgangspunten voor de vormgeving van lerarenopleidingen. Hierin willen we bijvoorbeeld opnemen dat we van elke lerarenopleiding verwachten dat deze zich beperkt tot het opleiden van startbekwame leraren en is opgebouwd vanuit een focus op basisvaardigheden en de kern van het beroep. Daarnaast verwachten we dat in elke opleiding voldoende aandacht is voor didactiek en vakdidactiek en dat ze een breed didactisch basispalet aanbieden. Een opleiding moet vakinhoudelijk een stevige basis bieden, maar die basis moet wel relevantie hebben voor het onderwijs. Tenslotte moet een programma zichtbaar gefundeerd zijn in wat we weten uit onderzoek, ontwikkeld zijn in overleg met het werkveld en ook getoetst zijn in het werkveld op relevantie.

De overkoepelende uitgangspunten zijn een toetssteen voor ons beleid ten opzichte van de opleidingen en zijn ook richtinggevend voor onze inzet in het opleidingsberaad leraren. We verwachten niet dat het nodig is om deze uitgangspunten in regelgeving te verankeren. Omdat te gedetailleerde regelgeving ook negatieve effecten kan hebben op de innovatie en flexibiliteit bij opleidingen vinden we een wettelijke verankering op dit moment niet wenselijk. Net als bijvoorbeeld bij de kennisbases het geval is, zullen de uitgangspunten wel worden gepubliceerd en worden verwerkt in de afspraken die we met de sector maken.

²⁸ Voorheen: curriculumberaad.

Aanpak om te komen tot een hernieuwd pabo-curriculum

De uitkomsten van het opleidingsberaad leraren zullen leiden tot aanpassingen in de programma's van de lerarenopleidingen. Dit leidt alleen nog niet automatisch tot het beperken van huidige programma's, terwijl we specifiek bij de pabo's wel aanleiding zien om ook de bestaande overladen programma's te herijken. De veelheid aan wensen, eisen en belanghebbenden rond het brede programma van deze opleidingen maakt het voor de pabo's zelf moeilijk om hier een doorbraak op te creëren.

Het is zaak om pabo's hier niet alleen mee te laten worstelen. We zien wel een enkele pabo die er zelfstandig in slaagt om het eigen programma te hervormen, maar we zijn er van overtuigd dat een brede omslag alleen mogelijk is met een integrale aanpak met betrokkenheid van alle landelijke partijen die een rol spelen bij de kwaliteitsbewaking bij lerarenopleidingen (zoals de overheid, 10voordeleraar²⁹, toezichhouders). Als overheid moeten we steviger betrokken zijn en rugdekking geven. Inmiddels voeren we hierover gesprekken met de pabo's. We willen samen aan de slag om ruimte en focus aan te brengen in de opleiding, door aan de hand van de herijkte bekwaamheidseisen duidelijke keuzes te maken over wat in de opleiding hoort en wat een plek moet krijgen in nascholing en specialisatietrajecten. Hiervoor zoeken we eerst de samenwerking op met pabo's die ideeën hebben en gemotiveerd zijn om te laten zien hoe een ander curriculum voor de pabo eruit kan zien. Vervolgens worden er afspraken gemaakt met de hogescholen, waarin we de geformuleerde uitgangspunten verwerken, om te komen tot een vergelijkbare herijking bij alle pabo's. We onderzoeken in de uitwerking in hoeverre we deze aanpak moeten verbreden naar de universitaire opleidingen voor het primair onderwijs.

Andere opbrengsten uit de verkenning

De verkenning die is uitgevoerd leverde ook beleidsopties op voor verdere kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen die minder inzetten op een andere vorm van regie. Met een aantal van deze beleidsopties gaan we direct aan de slag. Een van de maatregelen is het versterken van de kennis over wat effectief is in het opleiden van leraren en het meer zichtbaar maken van de praktijk bij lerarenopleidingen. We willen duurzaam investeren in kennisuitwisseling tussen lerarenopleiders en onderzoeken de mogelijkheden tot de inrichting van een kenniscentrum voor lerarenopleiders.³⁰

De verkenning heeft ook mogelijke maatregelen in kaart gebracht die nieuwe kabinetten zouden kunnen nemen om de kwaliteit van de lerarenopleidingen verder te kunnen verhogen. Het gaat hier soms om investeringsopties voor de langere termijn. We noemen er hier enkele die in de bijlage bij de brief verder zijn uitgewerkt:

1. Stagefonds voor het onderwijs. We vinden dat schoolbesturen stagevergoedingen moeten uitbetalen. Ondanks oproepen vanuit het kabinet en studenten doen ze dit nauwelijks. Stagevergoedingen zouden volgens cao-partners een stevig beslag legen op middelen die

²⁹ De lerarenopleidingen werken binnen het programma 10voordeleraar met elkaar samen aan de landelijke borging van het eindniveau van de student. Door gebruik te maken van landelijke kwaliteitsborgingsinstrumenten als de kennisbases, peerreview en kennistoetsen. Het programma is onderdeel van de Vereniging Hogescholen.

³⁰ Zoals aangekondigd in de beleidsreactie op het interdepartementale beleidsonderzoek «Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid». Kamerstukken II, 31 293, nr. 669.

de sector niet kan missen om te komen tot een concurrerende cao.³¹ Door de stages voor alle stagiairs (mbo en ho) te vergoeden wordt de opleiding aantrekkelijker en de prikkel om (veel) te werken naast de stage verlaagd.

2. Investeren in extra uren voor begeleiding en beoordeling door docenten van de lerarenopleiding (bijvoorbeeld door meer beoordeling in de praktijk en minder reflectieverslagen). Dit kan de effectiviteit en de kwaliteit verhogen en administratieve lasten voor studenten verminderen.
3. Vergroten van de concurrentiekracht van lerarenopleidingen ten opzichte van andere opleidingen en de aantrekkelijkheid van het beroep van leraar voor universitaire studenten door leer/werktrajecten met een aantrekkelijk ontwikkelperspectief.³²
4. Verbeteren van de spreiding en overzichtelijkheid van het aanbod aan opleidingsroutes via een periodiek sectorplan voor de lerarenopleidingen.

2.2 Analyse taal en rekenen in de pabo

De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) heeft een analyse uitgevoerd naar taal en rekenen op de pabo (zie bijlage). Aanleiding waren de positieve accreditaties van lerarenopleidingen in de afgelopen twee jaar, die niet strookten met de bevindingen van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad stelt namelijk dat de lerarenopleidingen bijdragen aan de tekortkomingen in het taal- en rekenonderwijs. Een aanzienlijk deel van de studenten zou een diploma halen, zonder startbekwaam te zijn voor taal en rekenen.³³

De NVAO oordeelt juist dat pabo's de kennisbases en landelijke bekwaamheidseisen voldoende toepassen en dat pabostudenten na hun afstuderen wel aan de eisen voldoen. Dat veel studenten niet startbekwaam zouden zijn, is volgens de NVAO een discussie op het grensvlak van startbekwaam en vakbekwaam. Die discussie zou gevoerd moeten worden bij de vaststelling van de kennisbases taal en rekenen en van de landelijke bekwaamheidseisen.³⁴ De discussie is voor ons een bevestiging van de noodzaak, zoals blijkt uit de verkenning, om de bekwaamheidseisen voor startbekwame leraren scherper te formuleren.

2.3 Instroom in de lerarenopleidingen

In 2022 was de instroom in de pabo licht gestegen, maar voor 2023 wordt weer een daling verwacht van bijna 3%. Voor de tweedegraadsopleidingen blijven de inschrijvingen dalen met ongeveer 3%. Bij de tekortvakken is dat zelfs 10%. De inschrijvingen in de eerstegraadsopleidingen in het hbo stijgen met bijna 3%. In het wo zijn de voorlopige cijfers voor de eerstegraadsopleidingen zorgelijk. De neerwaartse trend zet sterk door voor 2023.³⁵ De definitieve instroomcijfers verwachten we begin 2024. We blijven daarom inzetten op (zij-)instroom en doorstroom in de lerarenopleidingen, onder andere met het bestuursakkoord flexibilisering. In de bijlage staat een tussenevaluatie van dit akkoord dat tot en met volgend jaar loopt.

³¹ Onderhandelaarsakkoord CAO PO 2023–2024, blz. 2 en Onderhandelaarsakkoord CAO Voortgezet Onderwijs 2023–2024, blz. 3.

³² De Nationale Commissie Sectorplannen heeft hier onder andere een voorstel voor gedaan, het «Docent-In-Opleiding-traject». Zij werken dit nu verder uit. Zie ook: Advies NCSF, 13 juli 2023, p. 16.

³³ Onderwijsraad, «Taal en rekenen in het vizier» (2022), p. 33.

³⁴ NVAO, Taal en Rekenen in het Pabo-onderwijs, Thematische analyse (Den Haag 2023) blz. 2–3.

³⁵ Zie voor de trend figuur 8.1 van de bijgevoegde trendrapportage. De cijfers voor de eerstegraadsopleidingen in het wo zijn exclusief de educatieve minor en educatieve module.

Zij-instroom

De stijging van de afgelopen jaren heeft doorgezet: van 500 zij-instromers in 2017 naar bijna 2.300 in 2023. Dit zijn er circa 300 meer dan vorig jaar. Om alle aanvragen te kunnen honoreren is het subsidieplafond van zij-instroom met € 9 miljoen verhoogd. De subsidieregeling zij-instroom wordt verlengd.

De lerarenopleidingen werken in afstemming met de sectorraden, vak- en beroepsorganisaties en OCW een plan uit om de opleidingen voor zij-instromers toegankelijker en flexibeler te maken. Het gaat onder andere om de doorontwikkeling van EVC-assessments (Eerder Verworven Competenties) en het geschiktheidsonderzoek, het versneld halen van een extra bevoegdheid, betere begeleiding van zij-instromers, verbreding van Versneld voor de klas³⁶ en registratie van getuigschriften van zij-instromers in het mbo. Het plan wordt gemonitord.

Mbo-route leraarschap

Een kwart van de 3500 afgestudeerden van de opleiding voor onderwijs-assistent gaat naar de pabo om een bevoegdheid te halen voor het basisonderwijs. De toelatingseisen zijn voor mbo-studenten vaak een drempel om naar de pabo te gaan, doordat het mbo niet voldoende voorbereid op de theoretische toelatingstoetsen. Om dat te verhelpen is er een keuzedeel *Voorbereiding pabo*³⁷ waarmee mbo-studenten een portfolio op kunnen bouwen in voorbereiding op de pabo. Het portfolio is een alternatief voor de toelatingstoetsen, zonder dat de eisen daarmee worden verlaagd. Er zijn 17 samenwerkingsverbanden van pabo en mbo die het keuzedeel aanbieden, waardoor studenten drempelloos kunnen doorstromen. Op dit moment is het mbo in 18 van de 27 (voorloper)onderwijsregio's betrokken als opleider. Gelet op het streven om in 2025 een landelijk dekkend netwerk van bovensectorale onderwijsregio's te hebben, willen we dit aantal de komende tijd vergroten. Hierover voert de RE gesprekken in de regio.

3. Bevoegdheden, beroepsgroepvorming en onderwijstijd

3.1 Ontwikkelingen bevoegdheden beroepsgericht vmbo

Eén van de actielijnen van het werkplan «Samen voor het beste onderwijs» betreft het optimaliseren van het bevoegdhedenstelsel. De Landelijke Werkgroep Bevoegd (LWB)³⁸ heeft onderzocht wat de knelpunten zijn in het bevoegdhedenstelsel bij het beroepsgerichte vmbo, het praktijkonderwijs en delen van het voortgezet speciaal onderwijs.³⁹

De systematiek waarbij een bevoegdheid aan een vak gekoppeld is, werkt goed in het algemeen vormend onderwijs. Voor het praktijkgerichte onderwijs is dat echter niet zo. Met het bestaande bevoegdhedenstelsel is het niet mogelijk om voldoende praktijkleraren bevoegd te maken en te houden. De vorm en inhoud van de vakken ontwikkelen zich zo snel dat de lerarenopleidingen het niet kunnen bijbenen. Bovendien zijn de oplei-

³⁶ Versneld voor de klas is een traject waarbij studenten met ho-vooropleiding als zij-instromer worden aangesteld tijdens de Pabo na het behalen van een aantal mijlpalen.

³⁷ Kamerstukken II 2022–2023, 27 923, nr. 443.

³⁸ De LWB bestaat uit vertegenwoordigers van de AOob, ADEF, CNV, FvOv, MBO raad, de Sectorraad PRO, de Sectorraad GO, SPV, UNL, VH en de VO-raad.

³⁹ De LWB heeft in februari 2021 een position paper gepubliceerd, waarin ze drie knelpunten rondom de bevoegdheden in het beroepsgerichte vmbo constateert. Zie: Landelijke Werkgroep Bevoegd (februari 2021), *Eenvoudig en flexibel stelsel van bevoegdheden en opleiden vergroot het carrièreperspectief van (toekomstige) leraren* (Utrecht).

dingen moeilijk te organiseren doordat er minder studenten zijn dan bij algemeen vormende vakken. De knelpunten doen zich vooral voor bij de beroepsgerichte profielvakken (vmbo bb, kb en gl), de praktijkgerichte programma's (vmbo gl en tl) en de beroepsgerichte keuzevakken (vmbo bb, kb en gl).

De LWB stelt daarom voor om de koppeling tussen een praktijkgericht vak en een bevoegdheid om te zetten in een koppeling tussen een praktijkgericht vak en een breder bevoegdheidscluster. De LWB adviseert vijf clusters; vier specialistische clusters en een generalistisch cluster: 1) groen, 2) handel en zakelijke dienstverlening, 3) techniek en technologie, 4) zorg en welzijn en 5) brede oriëntatie.

De LWB benadrukt dat een actueel om- en bijscholingsaanbod een randvoorwaarde is bij de bredere bevoegdheidsclusters. Praktijkleraren moeten hun vak bij kunnen houden. Daarnaast moeten de lerarenopleidingen structureel geïnformeerd worden over actualiseringen van het beroepsgerichte curriculum, zodat zij de kennisbases in het bijscholingsaanbod actueel kunnen houden.

Wij nemen het advies van de LWB over. Met bredere bevoegdheidsclusters kan het beroepsgerichte curriculum beter inspelen op wat de leerling nodig heeft in een snel veranderende wereld. Deze verandering in het bevoegdheidsstelsel vergt een aanpassing van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO 2020). In het voorjaar van 2024 begint het wetgevingstraject.

3.2 Experimenten bevoegdheden

Het bevoegdheidsstelsel kent ook andere knelpunten. In het kader van het werkplan «Samen voor het beste onderwijs» hebben we bijna veertig casussen verzameld die als mogelijk experiment kunnen dienen om deze knelpunten aan te pakken. Hierbij valt te denken aan het voorstel om een maatwerkprogramma voor vakmensen in het vmbo ontwikkelen, maar bijvoorbeeld ook de inzet van mensen met een achtergrond in pedagogiek of omgangskunde in het vo. In overleg met de sociale partners hebben we besloten om de focus van de experimenten te versmallen tot de casussen die buiten de scope van het werkplan en andere lopende initiatieven vallen. Daar werken we immers al aan met het onderwijsveld. Voor de zomer van 2024 informeren we uw Kamer over de casussen die tot een experiment uitgewerkt gaan worden.

3.3 Vertegenwoordiging beroepsgroep

De komende maanden praten we met de lerarenorganisaties over stappen naar een sterke en onderwijsinhoudelijk representatieve beroepsgroepsorganisatie. Zo'n organisatie is nodig voor de professionele ontwikkeling van het vak, belangenbehartiging van leraren in het onderwijsinhoudelijke gesprek en verbetering van het imago van het beroep.

Omdat het Lerarencollectief zichzelf heeft opgeheven, hebben we alle leraren, vertegenwoordigers en andere belanghebbenden opgeroepen na te denken over beroepsgroepvorming. De Onderwijscommissie Boerenverstand reageerde met een brief.⁴⁰ We waarderen de inzet van de Onderwijscommissie Boerenverstand, maar ook AOb, CNV Onderwijs, FvOv en de BVMBO willen de handschoen oppakken. Inmiddels zijn wij in gesprek met deze partijen. Hierin nemen wij de lessen uit het verleden

⁴⁰ 2023D15859

mee. De belangrijkste zijn dat leraren lid kunnen zijn en dat de organisatie een duidelijk omschreven takenpakket moet hebben.

3.4 Pilot minder onderwijstijd vo

Hoewel we hard inzetten op het inperken van het lerarentekort zien wij dat scholen dagelijks te maken hebben met de gevolgen hiervan. In het werkplan «Samen voor het beste onderwijs» hebben we afspraken gemaakt met de sociale partners om op onderwijstijd versneld tot actie te komen. In schooljaar 2024–2025 start de pilot onderwijstijd in het vo. De pilot duurt twee jaar en scholen bieden dan minder onderwijstijd aan dan momenteel gebruikelijk is, binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden. Het verminderen van het aantal lessen vraagt om het kritisch tegen het licht houden van het schooleigen curriculum en de lessentabel. De deelnemende scholen krijgen begeleiding bij het herinrichten van het programma en de veranderingen die daarvoor nodig zijn. Het uitgangspunt is dat de kwaliteit van het onderwijs overeind blijft. Het verminderen van het aantal lessen biedt leraren meer ontwikkel- en voorbereidingstijd waardoor de lessen kwalitatief verbeterd kunnen worden en het beroep van leraar aantrekkelijker wordt. Daarnaast starten we in 2024 ook een onderzoek naar het gebruik van de wettelijke ruimte voor onderwijstijd in het vo.

4. Maatregelen behoud en werving leraren en schoolleiders

4.1 Voortgang en opbrengst meerurenbonus

Meer uren werken, voor wie kan en wil, helpt de personeelstekorten in het onderwijs tegen te gaan. Een substantieel deel van de parttimeleraren wil meer werken, in ruil voor maatwerk.⁴¹ Eén dag meer werken levert een leraar in het po met een gemiddeld salaris netto ongeveer € 500 euro extra per maand op.⁴²

In het po probeert een kopgroep van tien besturen verschillende vormen van een meerurenbonus uit.⁴³, ⁴⁴ De eerste ervaringen zijn geëvalueerd en hieruit blijkt de waardering van de kopgroep voor de begeleiding en de mogelijkheid om ervaringen met andere besturen uit te wisselen.⁴⁵ Wij blijven daarom schoolbesturen ondersteunen die met de meerurenbonus aan de slag zijn of willen gaan. Zo bieden we begeleiding en helpen we schoolbesturen met het berekenen van de kosten en baten van verschillende type bonussen. Ook informeren we scholen en leraren over wat meer uren werken financieel oplevert. En verder staan we in nauw contact met de schoolbesturen waardoor we hulpvragen snel kunnen oppakken.

Andere besturen voeren een beschikbaarheidsbonus in; een beloning voor een dag waarop leraren aangeven dat ze opgeroepen kunnen worden. Sommige besturen willen deze varianten van bonussen met een keuzemenu aanbieden. Zo kunnen schoolbesturen maatwerk bieden aan leraren die meer willen werken.

⁴¹ Zie Kamerstuk 31 293-671 (mei 2023) bijlage 2: ResearchNed – Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels.

⁴² Zie website met visuals wat een leraar overhoudt aan een dag meer werken: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/12/12/mogelijkheden-meer-uren-werken-primair-onderwijs>.

⁴³ Zie Kamerstuk 31 293-671 (mei 2023) voor de aanpak voltijds- en meerurenbonus.

⁴⁴ Zie bijlage Moties en toezeggingen:

⁴⁵ Evaluatie subsidieregeling korte scholingstrajecten VO | Rapport | Aanpak Lerarentekort.

4.2 Strategisch personeelsbeleid

Het *wetsvoorstel* Strategisch personeelsbeleid is dit voorjaar in internetconsultatie geweest, waarbij er ruim 200 reacties binnenkwamen. Het doel van het wetsvoorstel is om bij te dragen aan meer tevreden medewerkers en een hogere onderwijskwaliteit. Voor po en vo bevat het voorstel ook arbeidsrechtelijke maatregelen. Deze arbeidsrechtelijke maatregelen moeten de positie van starters versterken en zorgen voor meer rust op de onderwijsarbeidsmarkt. Ons streven is om het wetsvoorstel in het najaar van 2024 bij u in te dienen.

Daarnaast onderzoeken we welke *evidence based* interventies scholen kunnen helpen hun personeelsbeleid zo strategisch en effectief mogelijk te maken. De opbrengst wordt een praktische handleiding, waarmee scholen zelf aan de slag kunnen.

Het onlangs uitgevoerde onderzoek naar vertrekredenen onder uitgestroomde leraren laat zien dat werkdruk een belangrijke reden is om het onderwijs te verlaten.⁴⁶ Het gebrek aan rust onder werktijd en de noodzaak om over te werken zijn veelgenoemde aspecten hiervan. Onvrede over het management, een gebrek aan visie en richting vanuit het management en het gebrek aan groeimogelijkheden spelen daarnaast vaak een rol. Tenslotte verlaten leraren soms het vak omdat ze het gevoel hebben niet het noodzakelijke verschil te kunnen maken voor de leerling. Een merendeel van de bevroegde ex-leraren die nu buiten het onderwijs werken, sluit een terugkeer in het onderwijs niet uit. Werkdrukverlaging zou deze groep extra kunnen motiveren om weer leraar te worden.⁴⁷

4.3 Subsidieregelingen lerarenbeurs en korte scholingstrajecten vo

De Lerarenbeurs was zo'n groot succes dat we aanvragers teleur moesten stellen: het budget was niet toereikend.⁴⁸ Wie achter het net viste, krijgt bij de volgende inschrijfperiode voorrang. Verder kijken we of de inschrijfperiode voor de lerarenbeurs vervroegd kan worden, zodat het budget eventueel kan worden aangepast bij een begrotingsmoment in het voorjaar. Dit kan op zijn vroegst in werking treden vanaf 2025.

Met de subsidieregeling korte scholingstrajecten vo willen we personen die al lesgeven in het vo, maar hiervoor niet de juiste bevoegdheid hebben, maar ook personen van buiten het vo, stimuleren om een kort scholingstraject te volgen. De regeling loopt eind 2023 af. Momenteel kijken we aan de hand van een evaluatie⁴⁹ van de subsidieregeling of en hoe opnieuw invulling kan worden gegeven aan de regeling.

4.4 Mensen enthousiasmeren voor het vak

Eerder schreven we dat we zo veel mogelijk mensen willen enthousiasmeren voor werken in het onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat het daarbij helpt om scholieren te laten ervaren en uitproberen hoe dat is.⁵⁰ Het leraarschap is immers niet alleen een ervaringsberoep, maar ook een

⁴⁶ Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo – ResearchNed | Rapport | Aanpak Lerarentekort.

⁴⁷ Motie stille reserve, zie Kamerstuk 27 923, nr. 451 (februari 2023).

⁴⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/09/18/beantwoording-kamervragen-over-ruim-tweehonderd-docenten-die-achter-het-net-vissen-bij-hun-aanvraag-voor-een-lerarenbeurs>.

⁴⁹ Evaluatie subsidieregeling korte scholingstrajecten VO | Rapport | Aanpak Lerarentekort.

⁵⁰ Ideate: «Heb jij er wel eens over nagedacht om leraar te worden?» Het volledige rapport is te vinden op <https://www.aanpaklerarentekort.nl/documenten/rapporten/2023/06/22/eindrapportage-ideate>.

ervaringskeuze. We nemen daarvoor een aantal maatregelen. Allereerst zijn er dit schooljaar negen scholen gestart met een pilot voor het schoolexamenvak «Praktijkroute havo-educatie». Leerlingen kunnen het keuzevak kiezen en kennismaken met het beroep van leraar, de lerarenopleidingen en het werkveld educatie. Daarnaast hebben we uit 56 inzendingen voor een challenge om meer scholieren te enthousiasmeren voor een baan in de onderwijssector drie winnaars gekozen om een pilot uit te voeren tijdens de eerste helft van 2024. Alle drie haken in op de aanbevelingen uit het hierboven genoemde gedragsonderzoek. Tot slot zal er op Scholieren.com komend schooljaar weer aandacht zijn voor het leraarschap en het werken in het onderwijs.

Afsluitend

Volgende leraren, schoolleiders en ondersteuners die met plezier werken in het onderwijs, goed opgeleid zijn en hun vak bijhouden; daar werken we elke dag keihard aan. Samen borgen we de kwaliteit, kansengelijkheid en de continuïteit van het onderwijs. Op die manier kunnen de bevlogen leraar, de enthousiaste onderwijsondersteuner, de gedreven lerarenopleider en de gepassioneerde schoolleider hun bijdrage blijven leveren aan de toekomstige generaties van Nederland.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul

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