

schaarste
schuurt

...raad
...wijs
onder

schaarste schuurt

een verkenning
naar het omgaan
met aanhoudende
lerarentekorten

Woord vooraf	5
In het kort	7
1 Onderwijs bij aanhoudende lerarentekorten	11
1.1 Doordenking omgang met aanhoudende lerarentekorten is noodzakelijk	12
1.2 Verkenningsvraag: Hoe kan bij een aanhoudend lerarentekort worden voorzien in onderwijs en welke implicaties heeft dat?	12
2 Onderwijs in de knel door aanhoudende lerarentekorten	15
2.1 Lerarentekorten zijn omvangrijk en hardnekkig	16
2.2 Lerarentekorten zijn bijna overal voelbaar maar ongelijk verdeeld	21
2.3 Lerarentekorten zijn ingebed in structureel krappe arbeidsmarkt	22
2.4 Lerarentekorten zetten het onderwijs onder druk	23
3 Omgaan met aanhoudende en ongelijk verdeelde lerarentekorten vereist solidariteit	27
3.1 Omgaan met lerarentekorten is een collectieve opgave	28
3.2 De collectieve opgave vereist adequate financiering	33
4 Handelingsopties voor het omgaan met aanhoudende lerarentekorten	37
4.1 Beperking van het onderwijsaanbod	39
4.2 Optimalisering van de organisatie van het werk in het onderwijs	43
4.3 Digitale technologie: geen handelingsoptie voor het omgaan met lerarentekorten	47
Bijlage. Overzicht lerarenbeleid 1993-2023	50
Geraadpleegd	53
Literatuur	55

Woord vooraf

'Het onderwijs piept en kraakt', valt de afgelopen periode met enige regelmaat te horen en te lezen. Het lerarentekort speelt al langer, maar is in omvang zo toegenomen dat het probleem nu op steeds meer scholen hard wordt gevoeld. Ook beleidsmatig is er al langer aandacht voor het lerarentekort, al heeft dit nog niet geleid tot oplossing of substantiële terugdringing ervan.

Dat is een groot probleem, want zonder leraren geen onderwijs. Het is dus zaak te blijven werken aan oplossingen om te zorgen voor voldoende leraren. Maar werken aan terugdringing van het tekort alleen is niet voldoende. Personeelsschaarste speelt overal en cijfers over onderwijs laten na 2030 een verder oplopend tekort zien. Om die reden heeft de minister de Onderwijsraad gevraagd te verkennen wat het betekent als er structureel minder leraren beschikbaar zijn in het onderwijs.

Die vraag stellen is al moeilijk. Al ziet de raad dat scholen, sommige meer dan andere, dagelijks worstelen met het lerarentekort, spreken over het lerarentekort in termen van een aanhoudend probleem ligt heel gevoelig. Want als het aankomt op onderwijs, wil je als samenleving geen veer laten. Je wilt als ouder kunnen rekenen op goed onderwijs voor je kinderen. En als leraar wil je zo rijk mogelijk onderwijs kunnen bieden aan al je leerlingen. Nadenken over hoe scholen onderwijs kunnen verzorgen als er niet voldoende leraren beschikbaar zijn, ligt nog gevoeliger. Want dat mag er niet toe leiden dat we ons neerleggen bij het tekort aan leraren.

Schaarste schuurt, zeker in het onderwijs. Het schuurt, omdat de tekorten ongelijk zijn verdeeld en juist scholen met veel sociaal kwetsbare leerlingen het hardst worden getroffen. En het schuurt omdat moeilijke en pijnlijke keuzes noodzakelijk zijn. Maar we kunnen de ogen niet sluiten voor dit groeiende en scheef verdeelde probleem. Daarom verkent de raad in twee richtingen hoe overheid en onderwijs de situatie van een aanhoudend lerarentekort door kunnen komen en de schaarste het hoofd kunnen bieden: beperking van het onderwijsaanbod en optimalisering van het werk in het onderwijs.

Scholen kunnen dit niet alleen voor elkaar krijgen. Ook omdat het lerarentekort een collectief vraagstuk is, leent het zich niet voor een 'ieder-voor-zich-aanpak'. Bovendien zijn er geen gemakkelijke antwoorden of panklare oplossingen. In deze verkenning geeft de Onderwijsraad een aantal aanzetten die gezamenlijke doordenking en verdere uitwerking vergen. De raad vindt dat principes van solidariteit en een rechtvaardige verdeling van de schaarste daarbij centraal horen te staan.

Edith Hooge
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

In het kort

Ondanks dertig jaar (beleids)inspanningen om meer leraren aan te trekken en te behouden, blijven lerarentekorten een probleem. De nood is hoog, zowel nu als de afgelopen jaren, en de schaarste aan leraren toont zich hardnekkig. De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs heeft de Onderwijsraad gevraagd te bedenken hoe in onderwijs voorzien kan worden bij een aanhoudend tekort aan leraren.

De raad onderstreept allereerst het belang om meer mensen voor het lerarenberoep aan te trekken en te behouden. Dit is hard nodig en verdient prioriteit. We moeten alles in het werk stellen om te zorgen voor voldoende leraren.

Omgaan met aanhoudende lerarentekorten betekent aanhoudend streven naar een rechtvaardige verdeling van schaarste. Deze collectieve opgave vraagt om handelen vanuit het principe van solidariteit. Lerarentekorten mogen niet alleen een probleem zijn van de scholen en schoolbesturen die ermee worden geconfronteerd. De raad doet een appel op alle betrokkenen om niet van dit vraagstuk weg te kijken maar het samen op te pakken. Het vergt solidair handelen van alle scholen en afdelingen binnen een schoolbestuur, van alle schoolbesturen, alle lokale overheden in een gemeente of regio en van alle onderwijsgebieden en -regio's in Nederland.

De lerarentekorten in het primair en voortgezet onderwijs zijn hardnekkig en ongelijk verdeeld, grotendeels langs sociaaleconomische lijnen. Dit baart de Onderwijsraad grote zorgen, omdat het de kansenongelijkheid in het onderwijs vergroot en daarmee de sociale ongelijkheid in de samenleving. In deze verkenning benadrukt de raad daarom dat het tegengaan van sociale ongelijkheid moet meewegen bij het inventariseren en afwegen van handelingsopties om in onderwijs te voorzien bij aanhoudende lerarentekorten.

Onderwijs in de knel door aanhoudende lerarentekorten

Het onderwijs heeft al langere tijd te maken met lerarentekorten. Hierdoor ontstaat langdurig veel druk op scholen en komt het onderwijs in de knel. De werkdruk neemt toe en er zijn risico's voor de kwaliteit van het onderwijs en de ontwikkelkansen van vooral sociaal kwetsbare leerlingen.

In 2022 was er in het primair onderwijs een tekort van bijna 10.000 fte. In het voortgezet onderwijs is bijna twee derde van de vacatures moeilijk vervulbaar. De lerarentekorten zijn overal voelbaar, maar ongelijk verdeeld over scholen, regio's en vakken. Scholen in de vijf grote steden, scholen met een complexe pedagogisch-onderwijskundige opgave, het speciaal onderwijs, specifieke vakken in het voortgezet onderwijs, en het vmbo-bk hebben te maken met grotere tekorten. De tekorten zullen volgens ramingen niet afnemen en na 2030 zelfs verder toenemen.

Het aanhoudende tekort aan leraren maakt dat er onbevoegde leraren voor de klas staan, vacatures onvervuld blijven, klassen worden samengevoegd of naar huis gestuurd, of dat vakken tijdelijk van het rooster verdwijnen. De hoge werkdruk voor leraren loopt nog verder op en leraren-in-opleiding kunnen niet meer voldoende begeleid worden.

Omgaan met aanhoudende en ongelijk verdeelde tekorten vereist solidariteit

Als juist sociaal kwetsbare leerlingen harder worden geraakt door het lerarentekort, werkt dat als een katalysator voor ongelijke onderwijskansen en sociale ongelijkheid. Want voor kinderen uit gezinnen met een relatief weinig bevoorrechte sociaaleconomische positie zijn kwalitatief goede scholing en vorming enorm belangrijk. Het maakt groot verschil voor hun ontwikkeling en mogelijkheden in de toekomst.

Lerarentekorten mogen niet alleen een probleem zijn van de scholen en schoolbesturen die er daadwerkelijk mee kampen. En de negatieve gevolgen van het lerarentekort mogen bepaalde groepen leerlingen en hun ouders niet extra hard raken. De raad doet een appel op alle betrokkenen om deze collectieve opgave samen op te pakken en te handelen vanuit solidariteit. Er zijn geen kant-en-klare oplossingen, het vraagt om visie, doordachte afwegingen en keuzes, en de inzet van de rijksoverheid, gemeenten, schoolbesturen, schoolleiders en leraren.

Schoolbesturen en schoolleiders

Omgaan met de lerarentekorten is een collectieve opgave die visie en inspanning vereist van alle schoolbesturen en -leiders, ook als zij zelf (nog) geen last hebben van de tekorten. Binnen elk schoolbestuur zal samen met schoolleiders en lerarenteams, ander personeel en ouders zorgvuldig en met oog voor de eigen context moeten worden gekeken hoe de schaarste aan leraren zo rechtvaardig mogelijk te verdelen is. Dit vraagt niet alleen solidariteit tussen scholen binnen een schoolbestuur, maar ook tussen besturen in een gemeente of regio, van de gemeenten met scholen en van alle schoolbesturen in Nederland met elkaar.

De lerarentekorten vormen een extra impuls voor bestuurders en schoolleiders om zorg te dragen voor goed werkgeverschap. Een aantrekkelijk beroep, een veilige werkomgeving, prettige werkomstandigheden en goede primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden zijn van belang om leraren aan te trekken en te behouden. De arbeidsvoorwaarden en werkomgeving op scholen met grote tekorten kunnen gericht versterkt worden om werken op deze scholen aantrekkelijker te maken.

Rijksoverheid

Vooralsnog richten de regie en inzet van de rijksoverheid zich vooral op het werven en behouden van leraren voor het onderwijs. Dat is cruciaal. Daarnaast zijn ook visie, regie en kaderstelling nodig van de rijksoverheid in de situatie van aanhoudende lerarentekorten. Om schoolbesturen en -leiders in staat te stellen de lerarentekorten het hoofd te bieden op een manier die past bij hun scholen is structureel toereikende en adequate financiering van de rijksoverheid nodig. De ongelijke verdeling van de lerarentekorten vereist daarnaast structureel extra middelen voor scholen die kwetsbaar zijn voor die tekorten. De raad vraagt de rijksoverheid terughoudend te zijn in het toekennen van incidentele middelen en van middelen rechtstreeks aan individuele scholen. Dit gaat in tegen het streven vanuit solidariteit, gezamenlijk en duurzaam, het hoofd te bieden aan aanhoudende lerarentekorten. Daarnaast moet de rijksoverheid terughoudend zijn met extra ambities en opgaven voor het onderwijs, zodat leraren kunnen focussen op de kern van hun vak: het geven en ontwikkelen van onderwijs.



Handelingsopties voor omgaan met lerarentekorten

De Onderwijsraad verkent in twee richtingen opties om bij aanhoudende lerarentekorten in onderwijs te voorzien. Het ene spoor is beperking van het onderwijsaanbod in inhoud en tijd, en het tweede spoor een andere organisatie van het werk in scholen en inzet van mensen en middelen daarbij. Beide, of combinaties daarvan, moeten het beter mogelijk maken in onderwijs te voorzien met het beschikbare aantal leraren. Omdat veel handelingsopties tijd vragen om te worden uitgewerkt en toegepast, is het zaak hiermee zo snel mogelijk te beginnen.

Beperking van onderwijsaanbod

Het eerste spoor richt zich op de beperking van het onderwijsaanbod. Dit kan op drie manieren. Ten eerste kan de rijksoverheid de wettelijke opdracht van scholen beperken. Denk hier aan een vermindering van de onderwijstijd (de wettelijk vastgestelde urennorm voor leerlingen) al dan niet in combinatie met een beperking van de landelijke einddoelen en niveaus. Op het niveau van de school kunnen schoolbestuurders, schoolleiders en leraren scherpere keuzes maken in het onderwijsaanbod. De landelijke kerndoelen en eindtermen laten scholen immers veel ruimte het onderwijs in te richten en keuzes te maken. Dit vergt stevig curriculumbewustzijn van leraren en schoolleiders. Tot slot draagt indamming van maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het onderwijs bij aan beperking van het onderwijsaanbod.

Beperking van het onderwijsaanbod op school bij een lerarentekort is alleen zinvol in combinatie met verlaging van de onderwijstijd voor leerlingen. De lestijd voor leraren wordt juist niet teruggebracht, of in elk geval in veel mindere mate, zodat het onderwijs aan leerlingen kan doorgaan. Dit vergt een aanpassing in de wetgeving die voor langere tijd geldt en zorgvuldig doordacht moet worden. De raad geeft vanuit het solidariteitsprincipe mee dat sociaal kwetsbare groepen ontzien kunnen worden bij een beperking van onderwijsaanbod en onderwijstijd.

Organisatie van onderwijs op scholen

Het tweede spoor dat de raad verkent om lerarentekorten het hoofd te bieden, richt zich op de organisatie van het werk in het onderwijs en de inzet van mensen en middelen. Het centrale idee is: zorg dat leraren aan het werk zijn waar zij het meest nodig zijn, namelijk bij het geven en ontwikkelen van onderwijs én op plekken waar het lerarentekort het nijpendst is. In de praktijk van de school moet verder worden uitgedacht en uitgewerkt hoe anderen (zoals onderwijsassistenten en andere professionals) aan het werk kunnen in de school op een manier die het beroep van leraren en onderwijsassistenten aantrekkelijk houdt én helpt om lerarentekorten het hoofd te bieden. Als de inzet van andere professionals doordacht gebeurt, verkleint dit de risico's van de lerarentekorten voor de continuïteit van onderwijs. Dit vereist wel een duidelijke inhoudelijke visie van schoolleiders en hun bestuurders op wie welke delen of aspecten van het onderwijs kan en mag verzorgen, en onder welke condities. En het Rijk dient op dit punt voor een helder wettelijk kader te zorgen.

Vaak wordt de inzet van digitale technologie genoemd om de personeelstekorten te ondervangen. Maar de raad ziet dit niet als een optie, omdat de inzet van digitale technologie niet maakt dat er minder leraren nodig zijn. Daarbij heeft de inzet van (intelligente) digitale technologie negatieve implicaties voor gelijke kansen in onderwijs en sociale gelijkheid. Dit vormt voor de raad nog een belangrijke reden dit af te wijzen als handelingsoptie om lerarentekorten het hoofd te bieden.



1

aan houdende leraren tekorten

Onderwijs bij aanhoudende lerarentekorten

Het onderwijs kampt al langer met lerarentekorten. Onderwijs geven komt hierdoor in de knel. De vraag hoe met deze situatie om te gaan, staat centraal in deze verkenning. Hoe kan bij een aanhoudend lerarentekort worden voorzien in onderwijs en welke implicaties heeft dat?

Het onderwijs op scholen staat onder druk vanwege het tekort aan leraren. Door dit tekort staan er onbevoegde leraren voor de klas, blijven vacatures onvervuld, worden klassen samengevoegd of naar huis gestuurd, kunnen lessen niet doorgaan of verdwijnen sommige vakken tijdelijk van het rooster. De hoge werkdruk voor leraren loopt nog verder op en leraren-in-opleiding kunnen vaak niet meer voldoende begeleid worden.

Er wordt al langer ingezet op vergroting van het aantal leraren in het onderwijs, bijvoorbeeld door zij-instromers te stimuleren en meer studenten naar de lerarenopleidingen te trekken. De Onderwijsraad onderstreept het belang om meer mensen aan te trekken en te behouden als leraar. Dit is hard nodig en verdient prioriteit. Alles dient in het werk gesteld te worden om te zorgen voor voldoende leraren.

Maar ondanks alle inspanningen blijken de lerarentekorten vooralsnog hardnekkig. Daarom heeft de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs de Onderwijsraad gevraagd te doordenken hoe in onderwijs kan worden voorzien bij aanhoudende lerarentekorten. Welke vraagstukken, dilemma's, belangen en mogelijkheden komen in beeld?

1.1 Doordening omgang met aanhoudende lerarentekorten is noodzakelijk

Ondanks dertig jaar beleid houdt het lerarentekort aan en toont zich hardnekkig.¹ Volgens de ramingen zal het tekort na 2030 zelfs toenemen, vanwege een structureel krappe arbeidsmarkt door vergrijzing in de komende decennia (zie hoofdstuk 2). De Onderwijsraad benadrukt dat alles op alles moet worden gezet om te zorgen voor voldoende leraren. Dit heeft grote urgentie. Want leraren zijn essentieel om duurzaam in kwalitatief goed onderwijs te kunnen voorzien.

Ondanks alle inspanningen houden de lerarentekorten aan. Dit leidt tot de ongemakkelijke vraag wat te doen bij een voortdurende schaarste aan leraren. De Onderwijsraad is verzocht te doordenken hoe in onderwijs voorzien kan worden bij een aanhoudend lerarentekort. Want de nood is hoog, nu en in de afgelopen jaren, en die schaarste toont zich hardnekkig. Ook het Interdepartementaal beleidsonderzoek Sturing op Onderwijskwaliteit (IBO) stelt dat de krapte aan onderwijspersoneel al jaren bestaat en dat niet goed te voorspellen valt wanneer deze is opgelost – als dit al lukt. Het IBO vindt dat naast wenselijke inspanningen om de krapte terug te brengen, sector en overheid er goed aan doen uit te vinden hoe ze zich kunnen verhouden tot de krapte.²

Die vraag is ongemakkelijk, maar onontkoombaar en urgent. De Onderwijsraad zet met deze verkenning een eerste stap in het denken over hoe om te gaan met de tekorten. De raad verkent een aantal handelingsopties om onderwijs te kunnen verzorgen bij aanhoudende lerarentekorten. Welke keuzes vergt dat en wat zijn de implicaties? Elke optie heeft consequenties en die doen soms pijn. De raad doet een appel op alle betrokkenen hier niet van weg te kijken. Omdat veel maatregelen en handelingsopties tijd vergen om te worden uitgewerkt en toegepast, is het zaak hiermee zo snel mogelijk te beginnen.

1.2 Verkenningvraag: Hoe kan bij een aanhoudend lerarentekort worden voorzien in onderwijs en welke implicaties heeft dat?

Het tekort aan leraren is een omvangrijk, aanhoudend en over vakken, regio's en scholen ongelijk verdeeld probleem met grote impact op het onderwijs. De aanhoudende lerarentekorten drukken langdurig zwaar op leraren en schoolleiders, en ook leerlingen en hun ouders ondervinden negatieve gevolgen.

De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs heeft de Onderwijsraad gevraagd te doordenken hoe in onderwijs kan worden voorzien bij aanhoudende lerarentekorten. Welke vraagstukken, dilemma's, belangen en mogelijkheden komen in beeld als er structureel minder personeel in het onderwijs is?³

1 Bij het gebruik van de term leraren in deze verkenning worden steeds bevoegde leraren bedoeld, tenzij expliciet anders vermeld.
2 Interdepartementaal beleidsonderzoek Sturing op Onderwijskwaliteit, 2023.
3 Onderwijsraad, 2022a.

Dat leidt tot de volgende verkenningvraag: Hoe kan bij een aanhoudend lerarentekort worden voorzien in onderwijs en welke implicaties heeft dat?

Afbakening

De verkenning gaat over het onderwijs aan leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. In deze sectoren zijn de lerarentekorten aanhoudend het grootst.⁴ Daarbij verzorgen deze sectoren onderwijs aan leerplichtige kinderen en jongeren. De overheid hoort dit onderwijs kosteloos ter beschikking te stellen en heeft een bijzondere zorg voor de toegankelijkheid en kwaliteit ervan.⁵

Gezien de krapte op de arbeidsmarkt kampt het onderwijs met meer personeelstekorten. Zo zit het te springen om schoolleiders en ondersteunend personeel. Op deze tekorten is deze verkenning niet gericht.

Totstandkoming

Aan deze verkenning ligt een literatuurstudie ten grondslag en zijn in bijeenkomsten en gesprekken leraren, schoolleiders, schoolbestuurders, ouders en andere betrokkenen in het onderwijsveld, wetenschap en samenleving bevraagd. Daarnaast zijn de leden van de JongerenOnderwijsraad geraadpleegd. Bovendien heeft de raad gebruikgemaakt van de vele schriftelijke reacties op de online-oproep 'Denkt u mee?'. Een overzicht van geraadpleegde literatuur en betrokkenen staat achter in deze verkenning.⁶

4 Omdat de tekorten in het middelbaar beroepsonderwijs minder nijpend lijken en zich op een andere manier voordoen, richt de Onderwijsraad zich in deze verkenning op de lerarentekorten in het primair en voortgezet onderwijs. Vooralsnog ziet het er volgens het ministerie van OCW naar uit dat voor het middelbaar beroepsonderwijs kan worden voorzien in de benodigde docenten. Wel ligt het voor de hand dat er parallellen met het voortgezet onderwijs optreden en er sprake zal zijn van tekorten bij de vakken Nederlands en informatica. Deze worden zowel op het voortgezet onderwijs als op het middelbaar beroepsonderwijs gegeven. Analooq hieraan zullen de tekorten die voor bètavakken spelen, waarschijnlijk ook hun weerslag hebben op technische vakken in het middelbaar beroepsonderwijs. En gezien de tekorten die momenteel spelen in bijna alle sectoren van het bedrijfsleven, zal ook dit laatste effect hebben op de tekorten in de beroepsgerichte vakken in het middelbaar beroepsonderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022a).
5 Onderwijsraad, 2021c.
6 Naast de betrokkenen in de lijst achter in de verkenning is gesproken met en meegedacht door studenten die deelnemen aan de cursus 'Beleid en bestuur in het onderwijs' van de opleiding Pedagogische en Onderwijswetenschappen aan de EUR, studenten aan de Universitaire Pabo van Amsterdam en aan de Executive Master of Management in Education van de TIAS School for Business and Society.



onderwijs in de knel

Onderwijs in de knel door aanhoudende lerarentekorten

Het onderwijs kampt al langer met lerarentekorten. Deze tekorten zijn omvangrijk, hardnekkig en ongelijk verdeeld. Daarnaast zijn ze de komende jaren ingebed in een structureel krappe arbeidsmarkt. Het onderwijs komt hierdoor in de knel.

Nederland kampt al lang met lerarentekorten – soms meer, soms minder. Ondanks veel beleidsinspanningen blijken ze hardnekkig. Ze zijn omvangrijk, overal voelbaar, maar ongelijk verdeeld tussen scholen, regio's en vakken. De komende decennia zijn de lerarentekorten ingebed in een structureel krappe arbeidsmarkt. Dit alles zet veel druk op het onderwijs in scholen.

2.1 Lerarentekorten zijn omvangrijk en hardnekkig

Naast de gezondheidszorg is er waarschijnlijk geen andere sector waar zo veel zorgen bestaan over personeelstekorten als het onderwijs. In beide wordt regelmatig de noodklok geluid.⁷ Het onderwijs gaat al langer gebukt onder een tekort aan leraren in het primair en voortgezet onderwijs. We spreken van een tekort als er minder bevoegde leraren beschikbaar zijn (aanbod op de arbeidsmarkt) dan het gewenste aantal bevoegde leraren om het onderwijs mee vorm te geven (vraag naar leraren op de arbeidsmarkt).⁸ De lerarentekorten zijn omvangrijk, hardnekkig en ongelijk verdeeld over scholen, regio's en vakken.

Lerarentekorten in de afgelopen dertig jaar

Er is de laatste dertig jaar veel beleid gevoerd en aandacht geweest voor het beroep van leraren en de lerarentekorten.⁹ Regelmatig verschenen er beleidsnota's en actieplannen waarin het lerarenbeleid voor een komende periode werd vastgelegd: *Vitaal leraarschap* in 1993, *Maatwerk voor morgen* in 1996, *Actieplan LeerKracht van Nederland* in 2007 en de *Lerarenagenda 2013-2020* in 2013.¹⁰ De thema's in deze nota's en actieplannen weerspiegelen de gepercipieerde problemen en vraagstukken rondom het leraarschap door de tijd heen. Sommige thema's keren steeds terug; het lerarentekort is er één van.¹¹ Vanwege de snel oplopende tekorten heeft het kabinet in 2017 in aanvulling op de Lerarenagenda een plan van aanpak lerarentekort opgesteld met daarin zes actielijnen: in-, door- en uitstroom; zij-instroom; behoud van leraren; stille reserve; beloning en carrièreperspectief; en anders organiseren. In 2019 volgde de *Regionale Aanpak Lerarentekorten 2019* (RAL) en in 2020 kwamen het rapport van Merel van Vroonhoven (Onafhankelijk Aanjager 'Aanpak Lerarentekort') en de *Regionale Aanpak Personeelstekort 2020-2022* uit. Als laatste verscheen in december 2022 *Kinderen eerst* van de kwartiermaker onderwijs Lodewijk Asscher.¹²

Binnen het lerarenbeleid is vaak een spanning zichtbaar tussen enerzijds ambities voor meer kwaliteit van de leraar en anderzijds de noodzaak van meer instroom in de opleidingen en in het beroep.¹³ Zo zijn de toelatingseisen voor de pabo aanvankelijk aangescherpt en zijn er voornemens en experimenten om de kwaliteitseisen weer af te zwakken.¹⁴ Eenzelfde spanning tussen instroombevorderende maatregelen en het garanderen van kwalitatief hoogwaardig personeel is te zien bij de zij-instroom. Door de toenemende focus op de groeiende lerarentekorten is met enig succes ingezet op zij-instroom. Vooral in het basisonderwijs is op dit vlak substantiële groei gerealiseerd die de lerarentekorten afvlakt, maar niet heeft weggenomen. De kwaliteit van de zij-instroom lijkt evenwel onvoldoende gegarandeerd, zeker als beginnend beroepsbeoefenaar.¹⁵ Het blijkt ook lastig te bepalen hoe effectief het beleid en de maatregelen zijn om lerarentekorten te verhelpen. Oorzaak-gevolgrelaties zijn niet zomaar helder en lessen uit het beleid blijven vaak verborgen, omdat adequate beleidsevaluatie ontbreekt.¹⁶

Eerst wisselden perioden met en zonder tekorten elkaar af

In de afgelopen dertig jaar wisselden perioden met lerarentekorten af met jaren van werkloosheid in de beroepsgroep. Dit werd veroorzaakt door veranderingen in vraag en aanbod.

Voor de lange termijn zijn vooral de demografische ontwikkelingen relevant, namelijk de toe-/afname van het leerlingenaantal en de leeftijdsopbouw van de lerarenpopulatie. Een

daling van het leerlingenaantal leidt normaal gesproken tot een verminderde vraag naar leraren. Een grote uitstroom van leraren vanwege pensioen (vergrijzing) leidt tot extra vraag naar leraren om oudere collega's te vervangen. Deze langetermijntrends zijn goed te voorzien, waardoor overheid en werkgevers daarop kunnen anticiperen.¹⁷

Andere factoren die vraag en aanbod beïnvloeden, laten zich minder goed voorspellen. Zo zijn leraren in perioden van economische hoogconjunctuur eerder geneigd een baan buiten het onderwijs te zoeken. In perioden van laagconjunctuur zien werknemers juist de baan zekerheid in het onderwijs als aantrekkelijk. Dat oudere leraren in de economische crisis van 2008 langer doorwerkten, was bijvoorbeeld een belangrijke reden dat de voorspelde lerarentekorten pas later optraden. Door de relatief hoge werkloosheid na 2008 had het onderwijs voldoende aanbod van leraren. Er ontstond, vooral in het primair onderwijs, zelfs werkloosheid onder jonge leraren. Het sectorplan van 2014-2016 bevatte wel stappen om die jonge leraren te behouden voor het onderwijs. Er was toen namelijk al zicht op een grote krapte op de onderwijsarbeidsmarkt door de verwachte uitstroom van oudere leraren.¹⁸

Lerarentekorten in het primair onderwijs

Om de huidige tekorten in beeld te brengen, wordt in de G5 (de vijf grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere) al meerdere jaren onderzoek gedaan naar de actuele tekorten bij scholen in het primair onderwijs. In 2021 gebeurde dat voor het eerst bij alle scholen in Nederland en in 2022 is dit herhaald. Op basis van de metingen is vervolgens een schatting gemaakt van de totale landelijke tekorten voor het primair onderwijs. Tabel 1 toont de resultaten van de schatting van de tekorten.

Tabel 1. Schatting lerarentekorten in het primair onderwijs, meting 2021 en 2022.¹⁹

	Aantal fte in 2021	Aantal fte in 2022
Schatting tekort leraren regulier	5900	6200
Schatting tekort langdurige vervangers	3200	3500
Totaal	9100	9700
Als % van de totale werkgelegenheid leraren	9,1%	9,5%

Dit zijn de belangrijkste bevindingen voor het primair onderwijs in 2022.

- De G5 hebben een groter lerarentekort dan de rest van Nederland. In de G5 is het totale tekort 15,2%, in de rest van Nederland 8,5%. In de gebieden rond de grote steden is het tekort ook hoger dan gemiddeld.
- Beide genoemde percentages zijn iets hoger dan 2021.
- Er is géén arbeidsmarktregio in Nederland zonder lerarentekort.
- In de G5 heeft 11% van de vestigingen geen lerarentekort. Buiten de G5 is dat 37% van de scholen.
- Het speciaal basisonderwijs heeft gemiddeld grotere tekorten dan het basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs.
- Hoe groter de complexiteit van de leerlingenpopulatie, des te hoger ook gemiddeld het tekort aan leraren op die school is.²⁰

De tekorten worden ook geraamd met een model (zie het tekstkader hierna). In de ramingen dalen de voorspelde tekorten tot en met 2024, om daarna een aantal jaar vrij stabiel te blijven en op langere termijn (vanaf 2030) te stijgen tot een hoger niveau dan in 2022. De tijdelijke daling wordt verwacht vanwege het gelijktrekken van de salarissen in het primair en het voortgezet onderwijs, waardoor werken op een basisschool aantrekkelijker is geworden. Daarnaast is het de verwachting dat leraren er minder vaak voor zullen kiezen om een lager aantal uur per week te gaan werken. In deze raming is geen rekening gehouden met de inzet van extra middelen zoals uit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Indien de inzet van extra middelen leidt tot extra vraag naar leraren, kan dit de verwachte aanvankelijke daling van de lerarentekorten in de ramingen teniet doen.²¹

⁷ Cörvers & Van der Meer, 2018.

⁸ Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2022a.

⁹ Zie de bijlage voor een overzicht, en Cörvers & Van der Meer, 2018; Van der Aa & Van der Ploeg, 2018; Van der Meer, Cörvers & Van der Aa, 2023a; Van der Meer, Van der Aa, Wisse & Cörvers, 2023b.

¹⁰ Cörvers & Van der Meer, 2018; en Van der Aa & Van der Ploeg, 2018.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid; Van der Meer e.a., 2023a en 2023b. In samenhang met het rapport *Kinderen eerst* heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap beleid gepresenteerd in de Kamerbrief van december 2022, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022a.

¹³ Van der Meer e.a. 2023b.

¹⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2021.

¹⁵ Van der Meer e.a. 2023b.

¹⁶ Ibid. Zie ook Onderwijsraad, 2018a.

¹⁷ Cörvers & Van der Meer, 2018; Van der Aa & Van der Ploeg, 2018.

¹⁸ Van der Aa & Van der Ploeg, 2018.

¹⁹ Deze tabel is samengesteld op basis van informatie uit Adriaens, Elshout, Elshout & De Cock, 2021; Adriaens, Elshout & Elshout, 2022a. De afkorting fte staat voor *fulltime equivalent* en is de rekeneenheid waarmee de personeelssterkte of de omvang van een betrekking wordt uitgedrukt. 1 fte staat voor één voltijdsbaan.

²⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b.

²¹ Adriaens, De Vos & Guimarães, 2022b.

Ramingen lerarentekorten

Elk jaar wordt een raming gemaakt van de lerarentekorten in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Bij deze prognoses wordt gebruik gemaakt van het model Mirror. Voor de raming in 2022 is daarbij gewerkt met de meest recent beschikbare gegevens, waaronder referentieraming 2022 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, formatiegegevens over het onderwijspersoneel tot en met 1 oktober 2021, en de Macro Economische Verkenningen (MEV) van het Centraal Planbureau van september 2022. Met de MEV zijn de verwachte effecten van de coronacrisis voor 2022 en 2023 meegenomen via de conjunctuurontwikkeling.²²

De coronacrisis zal ongetwijfeld effect hebben op de arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel. Met slechts één jaar data is nu echter lastig in te schatten welke structurele veranderingen in arbeidsmarktgedrag en -omvang zullen optreden. Het verrekenen van de coronacrisis in de arbeidsmarktramingen beperkt zich daarom noodgedwongen tot de invloed van de conjunctuur (via de MEV) op de ramingen. Van andere effecten van de coronacrisis op arbeidsmarktstromen zijn nog te beperkt gegevens beschikbaar. Daarom worden daarover in de ramingen geen kwantitatieve uitspraken gedaan. Dit geldt ook voor de effecten van de hoge inflatie en de oorlog in Oekraïne. Momenteel leidt de instroom van vluchtelingen uit Oekraïne in bijvoorbeeld Amsterdam en Den Haag tot extra vraag naar leraren, maar de duur en omvang van deze extra vraag zijn nog niet in te schatten.²³

Leerling-leraarratio in het primair onderwijs

Waar de leerlingenaantallen in het primair onderwijs tussen 2017 en 2021 licht zijn gedaald, loopt het aantal fte aan onderwijsgevend personeel werkzaam in het primair onderwijs juist iets op. Die toename in werkzaam onderwijsgevend personeel in fte is ook zichtbaar bij onderwijsondersteunend personeel. Dalende leerlingenaantallen gaan gepaard met de verwachting dat ook de hoeveelheid personeel dat werkzaam is in het onderwijs daalt. Dit is echter niet het geval. Een belangrijke verklaring voor het feit dat het aantal werkzame leraren toch licht stijgt, zijn de werkdrukmiddelen en de NPO-middelen.²⁴ Op veel plaatsen zijn deze gelden (deels) ingezet om extra leraren aan te trekken. Maar dat is niet overal gelukt. De scholen in de G5 hebben daar meer moeite mee vanwege het tekort aan leraren in hun gebied.

Als het aantal leraren stijgt en het aantal leerlingen daalt, zakt dientengevolge de leerling-leraarratio (zie het tekstkader hierna). Wanneer de daling van de gemiddelde leerling-leraarratio doorzet, ontstaat er meer werkgelegenheid dan geraamd en vallen de lerarentekorten waarschijnlijk nog groter uit.²⁵

Leerling-leraarratio toegelicht

De leerling-leraarratio geeft de verhouding weer tussen het totaal aantal leerlingen in het primair of voortgezet onderwijs en het aantal leraren (uitgedrukt in fte, leraren met een voltijds baan). De leerling-leraarratio geeft hierdoor een beeld van het aantal leerlingen per fte leraar in het onderwijs.

$$\text{Leerling-leraarratio} = \frac{\text{aantal leerlingen}}{\text{aantal fte leraren}}$$

Een daling van de leerling-leraarratio betekent dat er meer leraartijd per leerling is. Een lagere ratio hoeft niet te betekenen dat klassen of lesgroepen ook kleiner zijn geworden. Als een extra leraar wordt ingezet op coördinerende taken, of om individuele leerlingen of startende leraren te begeleiden, leidt de extra fte niet tot kleinere klassen of groepen.

Lerarentekorten in het voortgezet onderwijs

Ook in het voortgezet onderwijs neemt de arbeidsmarktkrapte toe (zie tabel 2). Het aantal vacatures voor leraren voortgezet onderwijs dat het afgelopen jaar op internet werd gevonden, is flink hoger dan het jaar daarvoor. Vermoedelijk heeft de stijging te maken met toenemende tekorten.

Tabel 2. Beeld van de lerarentekorten in het voortgezet onderwijs 2021 en 2022.²⁶

	2021	2022
Aandeel vacatures met respons van minder dan 5 kandidaten	43%	73%
Aandeel vacatures dat na 3 maanden niet vervuld is	9%	26%
Aandeel vacatures dat scholen als moeilijk vervulbaar aanduiden	37%	62%

De lerarentekorten in het voortgezet onderwijs zijn niet altijd direct zichtbaar. Zogeheten verborgen tekorten ontstaan bijvoorbeeld als vakken tijdelijk uitvallen of als een vak minder uren wordt aangeboden. Waarschijnlijk worden vakken als informatica soms helemaal niet aangeboden vanwege het tekort aan leraren voor dat vak. En waarschijnlijk wordt soms aan een grotere groep leerlingen les gegeven dan in een situatie waarin voldoende leraren beschikbaar zouden zijn. Er is ook sprake van verborgen tekorten als lessen worden gegeven door onbevoegde leraren. De vacatures zijn dan vervuld, maar niet door een bevoegde leraar.

Ramingen voortgezet onderwijs

Ook voor het voortgezet onderwijs worden ramingen gemaakt van de lerarentekorten. Hier wordt voor 2027 een tekort verwacht van 2143 fte (voltijds banen).²⁷ Het beeld van de lerarentekorten in de ramingen van de afgelopen jaren is redelijk consistent. Elk jaar worden landelijk tekorten voorspeld voor de vakken wiskunde, natuurkunde, scheikunde, informatica en klassieke talen. Daarna volgen Duits en Frans als tekortvakken. Het tekort bij Nederlands lijkt na 2027 af te nemen, maar omdat het een omvangrijk vak is, zal dit in aantallen toch een probleem blijven.²⁸ Voor het voortgezet onderwijs gold altijd dat de lerarentekorten regionaal niet erg verschillen. Dat lijkt echter te veranderen. Voor 2027 en zeker 2032 lijkt er in het oosten van het land minder vacaturedruk te zijn. De hoogste vacaturedruk lijkt in 2032 in de Randstad te liggen.²⁹

Leerling-leraarratio in het voortgezet onderwijs

De leerling-leraarratio in het voortgezet onderwijs is de laatste vijf jaar gedaald. Oftewel: per leerling is er meer fte leraar. Dit kan deels komen door de dalende leerlingaantallen, waarbij de scholen deze niet volledig hebben vertaald in kleinere fte's voor leraren. In de grote steden was die daling in leerlingenaantallen kleiner of niet aanwezig, waardoor de gemiddelde ratio daar nu hoger ligt dan in de rest van Nederland. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er daarnaast de werkdrukmiddelen en de NPO-middelen en is het dus mogelijk extra personeel aan te nemen en is het gemakkelijker personeel te behouden bij dalende leerlingenaantallen.³⁰ De cijfers laten zien dat het onderwijsgevend personeel in het voortgezet onderwijs de laatste twee jaar licht stijgt.³¹ Omdat de ramingen over toekomstige tekorten geen rekening houden met een dalende leerling-leraarratio, is de kans groot dat de toekomstige tekorten groter zullen zijn dan nu geraamd wordt.³² Verder wordt in de ramingen verwacht dat door verschillen in de ontwikkeling van leerlingenaantallen de tekorten in de grote steden groter zullen zijn dan in de rest van Nederland.³³

In- en uitstroom lerarenberoep

In zowel het primair als het voortgezet onderwijs zijn de afgelopen jaren relatief veel oudere leraren met pensioen gegaan. Daartegenover stond weinig nieuwe aanwas vanuit de lerarenopleidingen, waardoor de lerarentekorten zijn gestegen. Op de pabo na is op bijna alle typen lerarenopleidingen de instroom lager dan tien jaar geleden.³⁴ Zie figuur 1.

²⁶ Deze tabel is samengesteld op basis van informatie uit Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b.

²⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b. Dit is inclusief het starttekort van de onbevoegde gegeven lessen.

²⁸ Adriaens e.a., 2022b.

²⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b.

³⁰ Ibid.

³¹ Zie <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/personeel/personeel-voortgezet-onderwijs>

³² Adriaens e.a., 2022b.

³³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b.

³⁴ Inspectie van het Onderwijs, 2023.

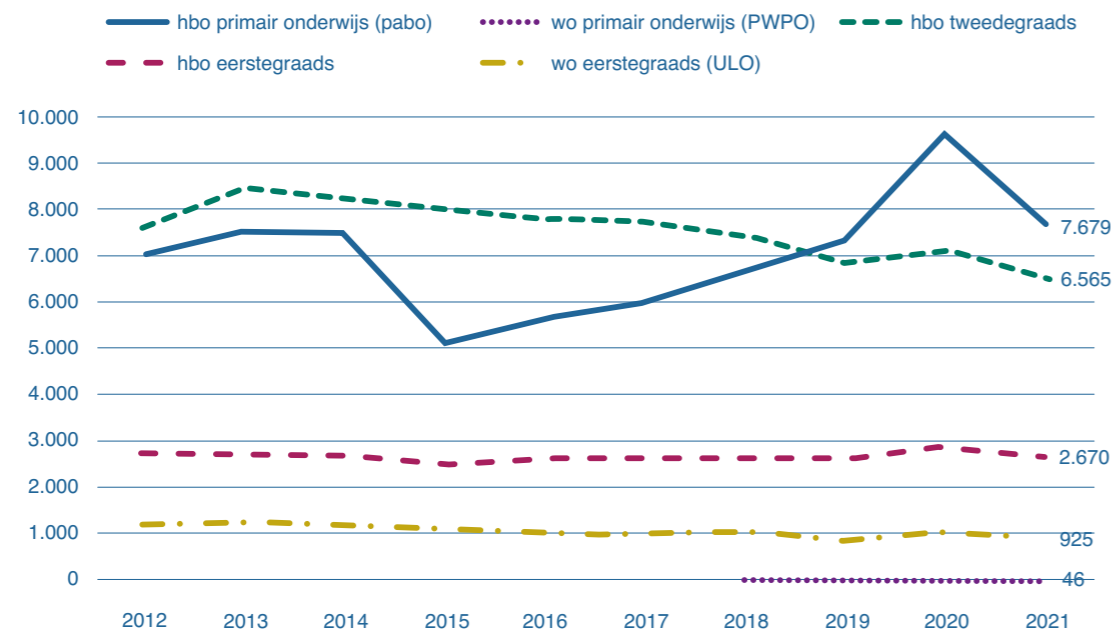
²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b.

²⁵ Adriaens e.a., 2022b.

Figuur 1. Instroom eerstejaars in opleidingen voor leraar 2012-2021.³⁵



Daarbij neemt de instroom in de talen en de exacte vakken af, terwijl de lerarentekorten daar juist groot zijn. Verder zien de tweedegraads lerarenopleidingen en de pabo's veel studenten uitvallen of naar een andere studie uitwijken in het eerste jaar.³⁶

Het aandeel afgestudeerden van de lerarenopleidingen dat na een aantal jaar werkzaam is in het onderwijs, laat een stijgende trend zien. Zie het tekstkader hieronder.

Meer leraren blijven behouden voor het onderwijs na hun afstuderen

Waar van de groep gediplomeerde pabo-studenten van 2015 76% na één jaar werkzaam was in het onderwijs, is dit bij de gediplomeerden van 2022 gestegen naar 90%. Ook het beroepsbehoud op de iets langere termijn neemt toe. Van de groep gediplomeerden in 2012 was 77% na vijf jaar werkzaam in het onderwijs. Bij het cohort 2016 is dit gestegen naar 85%. Ook de afgestudeerden van de tweedegraads lerarenopleidingen werken in de eerste jaren erna steeds vaker in de onderwijssector. Van de afgestudeerden in 2015 was 65% na een jaar werkzaam in het onderwijs, van het cohort 2020 was dit 75%. Het behoud na vijf jaar is gestegen van 65% (afgestudeerd in 2012) naar 70% (afgestudeerd in 2016). Beginnende leraren vallen dus minder vaak uit dan voorheen.³⁷

Dit blijkt ook uit een analyse van de uitval van jonge starters (jonger dan 29 jaar). Hier is duidelijk te zien dat jonge leraren in het primair onderwijs daar steeds vaker blijven. In het voortgezet onderwijs ligt de uitval vrij constant rond de 20%.³⁸

Bij de uiteindelijke keuze om als leraar te gaan werken, spelen de baanmogelijkheden buiten het onderwijs ook een rol. Het gaat hier om welke alternatieve banen mogelijk zijn voor potentiële leraren. Dit is deels afhankelijk van hun opleiding. Leraren in het eerstegraadsveld met bijvoorbeeld een universitaire opleiding scheikunde of Nederlands hebben waarschijnlijk meer alternatieven, bijvoorbeeld banen in het bedrijfsleven, dan een leraar met een pabo-opleiding, omdat dit traject vooral op het vak van leraar basisonderwijs is gericht.³⁹ Daarnaast zijn er voor alle leraren waarschijnlijk meer alternatieve baanmogelijkheden als de arbeidsmarkt krap is. Aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden (waaronder het salaris), het imago van het beroep en het loopbaanperspectief blijven dus belangrijk om leraren naar het onderwijs te leiden.

³⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b.
³⁶ Inspectie van het Onderwijs, 2023.
³⁷ Ibid.
³⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b.
³⁹ Centraal Planbureau, 2013.

2.2 Lerarentekorten zijn bijna overal voelbaar maar ongelijk verdeeld

De lerarentekorten in het onderwijs zijn een nationaal probleem maar lokaal ongelijk verdeeld. Vooral scholen in het westen van het land hebben een groot tekort aan leraren. In de grote steden leidt het lerarentekort tot zulke grote problemen dat op lokaal niveau gericht beleid wordt gevoerd om bijvoorbeeld meer leraren naar de stad te trekken, en onbevoegde professionals voor de klas te zetten.⁴⁰ Maar ook scholen in de meer landelijke gebieden en in kleinere steden hebben te maken met het lerarentekort en vinden niet of maar moeizaam de benodigde leraren. Schoolbesturen werken ook op regionaal niveau samen met bijvoorbeeld lerarenopleidingen om onder andere meer leraren naar de regio en meer mensen naar het onderwijs toe te trekken.

Voorkeuren van leraren voor bepaalde scholen hebben invloed op de verdeling van de tekorten.

Sortering van leraren in het primair onderwijs in relatie tot lerarentekorten

Uit onderzoek blijkt dat scholen in het primair onderwijs met een groter aandeel leerlingen met universitair opgeleide ouders een hoger percentage leraren met een masterdiploma in dienst hebben. En op scholen met een groter aandeel leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond werken meer leraren met een niet-westerse migratieachtergrond. Deze patronen zijn vooral uitgesproken in stedelijke gebieden.⁴¹

Wat zorgen baart is dat de lerarentekorten zich vooral laten gelden op scholen met veel sociaal kwetsbare leerlingen. Zo lijkt het alsof met name in de vier grote steden (Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam, de G4), jonge leraren vaker kiezen voor scholen met een kleiner aandeel leerlingen met laagopgeleide ouders en een kleiner aandeel leerlingen met een migratieachtergrond.⁴²

In de vier grote steden switchen leraren iets vaker van school als ze werken op een school met een relatief hoog percentage gewichtleerlingen.⁴³ Wanneer leraren switchen, doen ze dit steeds vaker naar een andere school in plaats van een andere beroepssector. Ze stappen over naar scholen met een hoger percentage leerlingen met hoogopgeleide ouders, een lager gemiddeld schoolgewicht en een hogere gemiddelde citoscore.⁴⁴ Dit komt overeen met andere bevindingen: scholen in het primair onderwijs met complexere leerlingpopulaties (een hogere schoolweging) hebben een groter lerarentekort dan die met een gemiddelde of lage schoolweging.⁴⁵

Ook lijken leraren zich te bewegen van scholen binnen de G5 naar scholen buiten de G5. Tussen 2017 en 2021 is er 1270 fte aan leraren in het primair onderwijs méér vanuit de G5 overgestapt naar een school buiten de G5 dan omgekeerd. Dit vertrekoverschot nam in de loop van de tijd wel af, van 417 fte in 2017-2018 naar 205 in 2020-2021.⁴⁶

Ongelijke verdeling van lerarentekorten in het primair onderwijs

Slechts 11% van de vestigingen in het primair onderwijs in de G5 zegt geen tekorten te hebben. Buiten de G5 geeft 37% van de scholen aan geen tekorten te hebben.⁴⁷ Daarnaast is het tekort aan personeel groter naarmate basisscholen een hogere schoolweging hebben. Scholen in het primair onderwijs met een complexere leerlingpopulatie hebben grotere lerarentekorten dan scholen met een gemiddelde of lage schoolweging.⁴⁸ Daarmee staat de eerste groep scholen voor een complexe pedagogisch-onderwijskundige opgave. De lerarentekorten zijn ook groter op 'zeer zwakke' scholen (score Onderwijsinspectie) en in het speciaal basis- en het voortgezet speciaal onderwijs.⁴⁹

⁴⁰ Zie <https://www.amsterdam.nl/sociaaldomein/onderwijs-leerplicht/aanpak-lerarentekort/>; <https://www.parool.nl/nieuws/klassiek-onderwijs-met-vaste-leraar-voor-de-klas-verdwijnt-in-amsterdam~b1f6353c/>

⁴¹ Prokic-Breuer, Vermeulen & De Wolf, 2023b.

⁴² Ibid.

⁴³ Voor 'gewichtleerlingen' ontvangt de school extra middelen om onderwijsachterstanden aan te pakken. Tot en met het schooljaar 2018/2019 bepaalde het opleidingsniveau van ouders/verzorgers het zogenoemde leerlingengewicht.

⁴⁴ Prokic-Breuer e.a., 2023a.

⁴⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2023.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2022b; Adriaens, Elshout & Elshout, 2022a.

⁴⁸ Adriaens e.a., 2022a. Schoolweging is een maat voor de complexiteit van een school zoals berekend door het Centraal Bureau voor de Statistiek op basis van achtergrondkenmerken van de leerlingen, die rekening houdt met het risico op onderwijsachterstanden. Daarbij geldt: hoe hoger de schoolweging, des te complexer de leerlingpopulatie is.

⁴⁹ Inspectie van het Onderwijs, 2022.

Lerarentekorten in het voortgezet onderwijs in drie grote steden

In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is een pilotonderzoek uitgevoerd waarbij personeelstekorten worden gemeten bij alle vestigingen in het voortgezet onderwijs in die steden op 1 oktober 2022. Dit gebeurt om inzicht te krijgen in de tekorten en te komen tot een methodiek voor een structurele landelijke meting.⁵⁰ Uit de pilotmeting blijkt over het algemeen dat de tekorten in het tweedegraads veld hoger zijn dan in het eerstegraads veld. De tekorten zijn het hoogst bij vmbo-bk. Zie voor meer informatie het tekstkader hierna.

Lerarentekorten in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag beter in beeld

De lerarentekorten in het voortgezet onderwijs beslaan ongeveer 7% van de werkgelegenheid in Amsterdam en Rotterdam en 5,5% in Den Haag. De tekorten bestaan voor 30-40% uit openstaande vacatures en voor 60-70% uit verborgen tekorten.⁵¹

De tekorten zijn het hoogst bij vmbo-bk en het laagst bij het praktijkonderwijs. De tekorten in het voortgezet onderwijs zijn kleiner dan die in het primair onderwijs (Amsterdam 17,6%, Den Haag 17,3%, Rotterdam 11,3%), maar ze zijn geconcentreerd bij een aantal vakken. De grootste tekorten zijn gemeten bij techniek (20,5%), NaSk (combinatie natuur- en scheikunde, 10,8%), informatica (10,3%), Duits (10,2%), economie (10,2%), Nederlands (9,9%), natuurkunde (9,7%), wiskunde (8,5%) en de beroepsgerichte vakken vmbo (7,4%).⁵²

Het tekort aan leraren kan sociale ongelijkheid vergroten, omdat het tekort groter is op scholen met veel leerlingen met een lagere sociaaleconomische status (SES) dan op scholen met een hogere SES-populatie.⁵³ Dat scholen met relatief veel sociaal kwetsbare leerlingen meer moeite hebben om voldoende leraren aan te trekken, maakt dat een aanhoudend lerarentekort werkt als een katalysator voor ongelijke onderwijskansen en sociale ongelijkheid. Want juist voor kinderen uit gezinnen met een relatief weinig bevoorrechte sociaaleconomische positie zijn kwalitatief goede scholing en vorming enorm belangrijk. Het maakt groot verschil voor hun ontwikkeling en mogelijkheden in de toekomst.

2.3 Lerarentekorten zijn ingebed in structureel krappe arbeidsmarkt

Op de arbeidsmarkt bestaat niet alleen een tekort aan leraren. Ook in andere sectoren is de behoefte aan personeel groter dan er beschikbaar is en klinken signalen dat de krapte op de arbeidsmarkt structureel is.⁵⁴

Ondanks de coronacrisis en de oorlog in de Oekraïne gaat het momenteel goed met de Nederlandse economie. Vorig jaar bedroeg de economische groei ruim 4%. Dat was iets minder dan in 2021, toen het bijna 5% was. Twee jaar op rij met zulke groeicijfers is in deze eeuw nog niet eerder voorgekomen. De sterke economische groei werkt een zeer krappe arbeidsmarkt in de hand; er is veel vraag naar personeel over de hele linie.⁵⁵ Als de economie zou afkoelen, zou dat de arbeidskrapte kunnen verlichten. Hoe de economie zich gaat ontwikkelen, zeker op de langere termijn, is lastig te voorspellen. Of de arbeidsmarkt ook daadwerkelijk langere tijd krap zal zijn, is daardoor onzeker. Bepaalde ontwikkelingen aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt wijzen echter op een groot risico dat de krapte aanhoudt.

Groei beroepsbevolking vlakkt af

De groei van de beroepsbevolking loopt de komende decennia naar verwachting sterk terug. Die ontwikkeling – en daarmee het arbeidsaanbod – wordt bepaald door veranderingen in de participatiegraad⁵⁶ van diverse bevolkingsgroepen, de

leeftijdverdeling en de omvang van de Nederlandse bevolking.⁵⁷ De positieve effecten van de bevolkingsgroei en toenemende arbeidsparticipatie op de beroepsbevolking zijn op een gegeven moment uitgewerkt. Veranderingen in de leeftijdsverdeling (vergrijzing) hebben een neerwaarts effect op de ontwikkeling van de beroepsbevolking. Dit alles leidt ertoe dat de groei van de beroepsbevolking sterk terugloopt en zelfs verandert in krimp, terwijl de totale bevolking de komende decennia nog groeit.

Mantelzorg, deeltijdwerk en de arbeidsmarkt

Er wordt in Nederland, zeker door vrouwen, relatief veel in deeltijd gewerkt. Momenteel wordt volop geprobeerd voltijds werken te bevorderen. De deeltijdcultuur hangt niet alleen samen met de zorg voor kinderen maar ook met hoe werkgevers het werk hebben georganiseerd en de wensen en plichten die mensen hebben in hun leven, bijvoorbeeld vanuit mantelzorg voor ouders. Het is dan ook de vraag of de deeltijdcultuur op korte termijn zo verandert dat de tekorten op de arbeidsmarkt echt afvlakken.⁵⁸

Deeltijdwerk en het beleid daaromtrent zijn zeker in het primair onderwijs een aandachtspunt vanwege het grote aandeel parttime werkende vrouwen.⁵⁹ Wanneer mensen – veelal vrouwen – bijvoorbeeld de zorg voor kinderen of ouders niet kunnen combineren met hun baan, zullen zij minder gaan werken of er helemaal mee stoppen.⁶⁰

Door de tekorten in de kinderopvang bestaat bijvoorbeeld de kans dat mensen de zorg voor (klein)kinderen vaker met werk moeten combineren.⁶¹ Daarnaast is het de verwachting dat bij ongewijzigd beleid de vergrijzing ertoe leidt dat de vraag naar mantelzorg in 2040 70% hoger ligt dan in 2020. Dit moet steeds meer door werkende mensen worden opgevangen.⁶² Dat is dezelfde groep op wie in een krappe arbeidsmarkt veel druk wordt uitgeoefend.

2.4 Lerarentekorten zetten het onderwijs onder druk

Aanhoudende lerarentekorten zetten de kwaliteit van onderwijs onder druk. Leraren zijn de belangrijkste kwaliteitsfactor in het onderwijs. Er liggen veel verantwoordelijkheden op hun schouders. De tekorten vergroten de werkdruk. De lerarentekorten worden daarom gezien als misschien wel de grootste opgave waarvoor het onderwijs staat.⁶³

Een tekort aan leraren bedreigt de kwaliteit van het onderwijs en daarmee de mogelijkheden van kinderen en jongeren om te leren en zich te ontwikkelen. Want de leraar is heel bepalend voor hun leerprestaties en algemene ontwikkeling. Ook voor de motivatie van leerlingen zijn het enthousiasme van leraren en hun persoonlijke relatie met de leerlingen van groot belang.⁶⁴ De kwaliteit van onderwijs in het heden werkt door in het verdienvermogen straks en in de vaardigheden samen te leven met anderen.⁶⁵

Een aanhoudend tekort aan leraren betekent dat ook de ongelijke verdeling van het tekort voortduurt. Juist gebieden en scholen met een grote groep leerlingen uit gezinnen met een relatief weinig bevoorrechte sociaaleconomische positie worden het hardst geraakt. Dit versterkt de kansenongelijkheid in het onderwijs en daardoor de sociale ongelijkheid in de samenleving.

Scholen en leraren hebben zorgen om de kwaliteit van het onderwijs

Op scholen leven zorgen over de mogelijke gevolgen van de tekorten voor leerlingen: lagere onderwijskwaliteit, minder ontwikkeling, lagere leerresultaten en minder aandacht voor zorgleerlingen.⁶⁶ Een tekort aan leraren vernauwt de blik, met een sterke focus op de korte termijn: zorgen dat er vandaag en morgen een leraar voor de klas staat; alternatieve oplossingen bedenken als dit niet lukt; noodverbanden aanleggen om leerlingen niet naar huis te hoeven sturen; enzovoort. Het tekort ontregelt zo de normale gang van zaken en duwt scholen in een improvisatiestand. Leraren hebben hierdoor zorgen over de kwaliteit van hun eigen lessen en het onderwijsaanbod van de hele school. Want het kan gebeuren dat er mensen voor een groep staan zonder daarvoor bevoegd te zijn, of dat ouders kleutergroepen opvangen met spelletjes. Kinderen worden erg onrustig, omdat ze elke keer

50 Adriaens e.a., 2023.

51 Met verborgen tekorten wordt bijvoorbeeld bedoeld dat vakken tijdelijk uitvallen, dat er minder uren worden aangeboden of dat ze door onbevoegde leraren worden gegeven.

52 Adriaens e.a., 2023.

53 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2023a.

54 Vacaturegraad naar bedrijfstak (cbs.nl).

55 Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/07/economie-groeit-in-vierde-kwartaal-2022-met-0-6-procent#:~:text=Omvang%20economie%204%2C5%20procent,4%2C5%20procent%20gegroeid>

56 Participatiegraad: het aandeel van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking in de totale bevolking. Zie [https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/bruto-arbeidsparticipatie#:~:text=Het%20aandeel%20van%20de%20\(werkzame,\(exclusief%20de%20institutionele%20bevolking](https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen/bruto-arbeidsparticipatie#:~:text=Het%20aandeel%20van%20de%20(werkzame,(exclusief%20de%20institutionele%20bevolking)

57 Ebregt, Jongen & Scheer, 2022.

58 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2023a.

59 Sociaal-Economische Raad, 2022.

60 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2022.

61 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2023a; I&O Research, 2022.

62 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2021.

63 Interdepartementaal beleidsonderzoek Sturing op Onderwijskwaliteit, 2023.

64 Van Tartwijk, Beijaard & Van Rijswijk, 2023.

65 Sociaal en Cultureel Planbureau, 2023a.

66 Inspectie van het Onderwijs, 2023.

een andere leraar voor de klas hebben. En er zijn geen mensen beschikbaar om leerlingen te helpen die extra uitleg of aandacht nodig hebben.⁶⁷

Bestuurders en schoolleiders worstelen met de tekorten en de wettelijke eisen

Schoolbestuurders en schoolleiders geven in gesprekken aan dat het regelmatig voorkomt dat leraren meer uren lesgeven dan ze eigenlijk willen om het tekort op te vangen. Dat leidt tot een hoge werkdruk en minder tijd om het onderwijs goed voor te bereiden en vorm te geven. De constante druk om de tekorten op te vangen, leidt ook tot grote werkdruk bij schoolleiders. Zij zijn vaak alleen nog bezig met het oplossen van de problemen die de tekorten veroorzaken. Er is nauwelijks of geen tijd om te bedenken welke opties er zijn om de tekorten op te vangen en de mogelijke gevolgen daarvan helder te krijgen of goed te doordenken.

Beslissingen worden in deze situatie vooral gedreven door de noodzaak het probleem van de lerarentekorten snel te ondervangen. Bestuurders moeten regelmatig hun toevlucht nemen tot oplossingen die niet passen binnen het wettelijk kader. Bijvoorbeeld door een vak niet aan te bieden dat wel onderdeel van het curriculum zou moeten zijn, en door bij voorbaat al minder dan de vereiste onderwijstijd in te roosteren. Ook worden vaak onbevoegden ingezet. Volgens bestuurders gaat het soms om leraren die nog in opleiding zijn, of collega's met een bevoegdheid in een ander vak. Soms zijn het professionals uit de praktijk die op basis van hun expertise in een bepaald beroep (bijvoorbeeld kapper) voor de klas staan. Het behalen van een bevoegdheid voor het leraarschap is niet altijd aan de orde.

In de gesprekken geven bestuurders aan niet anders te kunnen. De druk vanuit de dagelijkse praktijk, waarin de lerarentekorten op veel scholen grote problemen opleveren, is daarvoor te prangend.





solidariteit vereist

3

Omgaan met aanhoudende en ongelijk verdeelde lerarentekorten vereist solidariteit
Voorzien in onderwijs in een situatie van aanhoudende lerarentekorten die ongelijk neerslaan, vraagt om solidariteit. Het is een collectieve opgave. Dit vereist visie en sturing van schoolbestuurders, schoolleiders en de rijksoverheid. En het vergt structureel toereikende en adequate financiering.

Het baart de Onderwijsraad grote zorgen dat de lerarentekorten ongelijk verdeeld zijn. In het primair onderwijs slaan de tekorten het hardst neer op scholen met een complexere leerlingenpopulatie (scholen met een hoger schoolgewicht), in het speciaal onderwijs en in het voortgezet onderwijs bij specifieke vakken en op het vmbo-bk. Deze scholen hebben relatief veel sociaal kwetsbare leerlingen met een groot risico op onderwijsachterstanden. Deze leerlingen hebben bij uitstek een volwaardig aanbod van kwalitatief goede scholing en vorming nodig. Ook zijn de tekorten groter in de grote steden. Deze ongelijke verdeling van de lerarentekorten, grotendeels langs sociaaleconomische lijnen, zet het onderwijs op deze scholen meer onder druk dan elders en vergroot de kans ongelijkheid in het onderwijs.

Daarom kijkt de Onderwijsraad in deze verkenning specifiek naar hoe de ongelijke verdeling van het lerarentekort is tegen te gaan. Bij het inventariseren en afwegen van handelingsopties voor het omgaan met aanhoudende lerarentekorten, vindt de raad dat het tegengaan van de sociale ongelijkheid moet meewegen.

Want omgaan met aanhoudende lerarentekorten betekent omgaan met een aanhoudende vraag naar een rechtvaardige verdeling van schaarste. Deze collectieve opgave vraagt volgens de raad om handelen vanuit het principe van solidariteit. Lerarentekorten mogen niet alleen een probleem zijn van de scholen en schoolbesturen die ermee worden geconfronteerd. Het vergt solidair handelen van alle scholen en afdelingen binnen een schoolbestuur, van alle schoolbesturen en lokale overheden in een gemeente of regio, en van alle onderwijsgebieden en -regio's in Nederland.

Dit is een belangrijke en urgente opgave in het onderwijs de komende jaren. Want de aanhoudende lerarentekorten zetten de onderwijskwaliteit, de continuïteit van onderwijs en de kansgelijkheid in het onderwijs onder druk. Doorgaan op de huidige wijze leidt ertoe dat de werkdruk en stress onder leraren en schoolleiders verder oplopen, vooral op scholen en afdelingen met een complexe pedagogisch-onderwijskundige opgave, en dat de tekorten het hardst neerslaan bij de sociaal meest kwetsbare groepen leerlingen.

De Onderwijsraad vindt dat de ongelijke verdeling van het lerarentekort moet worden geadresseerd en doet een appel op alle betrokkenen niet van dit vraagstuk weg te kijken, maar het samen op te pakken.

Omgaan met de schaarste aan leraren vereist een visie op de voorgedragen handelingsopties (zie hoofdstuk 4) en vraagt inzet van de rijksoverheid, gemeenten, schoolbesturen, schoolleiders en leraren. Het is een collectieve opgave die structureel toereikende en adequate financiering behoeft.

3.1 Omgaan met lerarentekorten is een collectieve opgave

Onderwijs is een belangrijk recht van kinderen en jongeren. De overheid moet zorgdragen voor een kwalitatief hoogwaardig en samenhangend stelsel van onderwijsvoorzieningen dat voor iedereen toegankelijk is. De verwachte langdurige arbeidsmarktkrapte zet veel druk op die taak. Als we niet anticiperen en geen maatregelen doordenken om hiermee om te gaan, wordt het heel lastig om in onderwijs te voorzien.

Visie en sturing nodig op meerdere vlakken

De mogelijke oplossingen om in onderwijs te voorzien bij een tekort aan leraren liggen niet alleen binnen de invloedssfeer van schoolbestuurders en schoolleiders. Het vraagt ook om visie, sturing en kaderstelling van de rijksoverheid op de verschillende handelingsopties (zie hoofdstuk 4) en om handelen van de rijksoverheid zelf.

De Onderwijsraad vindt het belangrijk daarbij de ongelijke verdeling van de lerarentekorten te adresseren. Het gaat om vragen als: zijn lerarentekorten alleen het probleem van de scholen en schoolbesturen die er daadwerkelijk mee worden geconfronteerd? En: hoe rechtvaardig is het dat de lerarentekorten juist het grootst en meest hardnekkig zijn op de scholen waar kinderen naartoe gaan uit gezinnen met een relatief weinig bevoorrechte sociaaleconomische positie? Deze vragen moeten worden meegenomen bij de verkenning en afweging van handelingsopties om lerarentekorten het hoofd te bieden.

Visie en sturing zijn noodzakelijk op vijf vlakken.

- (1) Omgaan met aanhoudende lerarentekorten is een collectieve opgave en vraagt om solidariteit.
- (2) Alle schoolbesturen en schoolleiders moeten een visie ontwikkelen over de tekorten, ongeacht of en in welke mate zij daarmee zelf kampen.

Verder moet sprake zijn van:

- (3) goed werkgeverschap,
- (4) een blik op doelmatigheid, en
- (5) hanteerbare ambities van de rijksoverheid.

Het Rijk moet bovendien de schoolbesturen structureel toereikend bekostigen, met oog voor verschillen tussen scholen (zie paragraaf 3.2).

Omgaan met lerarentekorten is een collectieve opgave en vereist solidariteit

Niet alle scholen ervaren (in dezelfde mate) lerarentekorten, maar de tekorten mogen niet alleen een probleem zijn van de scholen die er daadwerkelijk mee kampen. Het is een collectieve opgave. Het vraagt om solidariteit tussen scholen binnen een bestuur, tussen besturen in een gemeente of regio, van de gemeenten met scholen en van alle schoolbesturen in Nederland met elkaar.

Ten eerste vraagt het solidariteit van scholen binnen een bestuur. Wanneer sommige scholen in een bestuur kampen met grote tekorten, moeten bestuurders en alle schoolleiders van het schoolbestuur in samenspraak zorgen dat ze de collega-school uit de brand helpen en de pijn van de tekorten eerlijker verdelen. Dit betekent: leraren bereid vinden om (tijdelijk of deels) op een andere school te gaan werken. Dit zijn lastige keuzes, want dit doet uiteraard pijn bij de leerlingen, ouders en collega's van de school die de leraar 'afstaan'. Maar het is noodzakelijk dat scholen binnen een bestuur elkaar helpen om de tekorten op alle scholen beter op te vangen.

Het is primair de verantwoordelijkheid van schoolbestuurders om zorg te dragen voor een meer gelijke verdeling van de lerarentekorten binnen hun groep scholen. Dat is niet eenvoudig, want leraren kiezen vaak bewust voor een specifieke school. Zij hebben weliswaar een arbeidscontract met het bestuur, maar voelen zich verbonden met die ene school en maken daar deel uit van de schoolgemeenschap. Dit betekent dat het bestuur de opgave van een gelijkere verdeling van de lerarentekorten zal moeten oppakken samen met de schoolleiders, die deze opgave dan weer meenemen naar hun lerarenteams, ander personeel en ouders. Van alle betrokkenen wordt gevraagd die opgave als hun verantwoordelijkheid te voelen en zich solidair te tonen. Elk bestuur zal samen met de schoolleiders en lerenteams, ander personeel en ouders moeten nagaan hoe leraren binnen het bestuur zo goed en rechtvaardig mogelijk verdeeld over de scholen aan het werk kunnen. Daarbij kan gedacht worden aan een extra beloning, financieel of anderszins, wanneer leraren (deels) op een andere school gaan werken. Het is cruciaal leraren nauw te betrekken bij dit zoekproces.

Wat deze bestuurlijke opgave bemoeilijkt, is dat een deel van de financiële middelen vanuit het Rijk op een manier wordt toegekend dat scholen zelf kunnen beslissen over de besteding ervan. Dit gold voor de incidentele middelen in het kader van het NPO en gebeurt ook bij de werkdrukmiddelen. De besluitvorming over de inzet van deze middelen ligt daarmee primair bij de school; het bestuur heeft hierop minder invloed. Schoolleiders en lerenteams hebben vaak, behorend bij hun rol en taak, primair de blik op de eigen school gericht en nemen op basis daarvan besluiten over bijvoorbeeld de werving en inzet van personeel. Het perspectief van omgaan met lerarentekorten als een collectieve opgave, in samenwerking en solidariteit met andere scholen binnen het schoolbestuur, weegt dan niet altijd mee. Daarbij is voor de besteding van deze (incidentele) middelen de instemming vereist van de personeelsgeleding in de medezeggenschapsraad (PMR) op schoolniveau – en niet de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) op bestuursniveau. Dit zet schoolleiders en lerenteams er niet toe aan hun blik op het geheel te richten en daar ook naar te handelen.

Deze wijze van toekennen van (incidentele) middelen maakt het voor schoolbesturen nog lastiger met het lerarentekort om te gaan als een collectieve opgave en hiervoor een beroep te doen op onderlinge samenwerking en solidariteit van de scholen. Terwijl het solidariteitsprincipe juist vraagt om ook bij de inzet van middelen om bijvoorbeeld de werkdruk te verlichten, niet alleen te kijken naar de belangen van de eigen school, maar ook oog te hebben voor de situatie op de andere scholen binnen het bestuur. De overheid bemoeilijkt dit door deze middelen toe te kennen aan de school en niet aan het bestuur. Dat plaatst schoolbesturen in een lastige positie. Want schoolbestuurders hebben een grote verantwoordelijkheid in de aanpak van de lerarentekorten en spelen hier een belangrijke rol, maar hebben tegelijkertijd weinig tot geen invloed op de besteding van middelen die

gevolgen hebben voor de personele formatie van scholen. Bezien vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de aanpak van de lerarentekorten, werkt dit contraproductief.

Ook de verdeling van de tekorten binnen een gemeente of regio vereist een gezamenlijke inzet. Besturen kunnen hiertoe hun krachten bundelen en samen de leraren ondersteunen die bereid zijn om (deels) op een andere school aan de slag te gaan. Bijvoorbeeld door een tegemoetkoming in vervoer(skosten), extra tijd voor ontwikkeling, studie of scholing, aangepaste werktijden en financiële compensatie, maar ook door verbetering van de organisatie, het leiderschap of (de inrichting van) het gebouw van de scholen waar leraren naartoe gaan. Gemeenten waar bepaalde scholen kampen met grotere lerarentekorten, hebben de taak te kijken hoe zij het voor leraren aantrekkelijker kunnen maken om juist daar te gaan werken. Bijvoorbeeld door hen voorrang te verlenen bij huisvesting en door goede, gratis parkeergelegenheid bij deze scholen.

Omgaan met lerarentekorten is een collectieve opgave

Deze collectieve opgave vereist visie en inspanning van alle schoolbesturen en schoolleiders, ook – of juist – als die schoolbesturen of schoolleiders zelf (nog) geen last hebben van de tekorten.

Het is aan schoolbesturen elkaar op te zoeken en samen op te trekken in het ontwikkelen van visie en werkwijzen om de tekorten het hoofd te bieden. De handelingsopties in hoofdstuk 4 bieden hiervoor een startpunt. Omgaan met lerarentekorten is een opdracht voor alle schoolleiders en bestuurders, ook als het lerarentekort in hun scholen (nog) niet prangend is. Om goed voorbereid te zijn, moeten schoolbestuurders en -leiders kunnen voortbouwen op en leren van de ervaringen van anderen. Schoolbestuurders moeten zorgen dat hun schoolleiders samenwerken en van elkaar leren. Wat werkt goed, wat zijn de implicaties en wat kunnen ze van elkaar leren? Het is daarbij zaak de aantrekkelijkheid en de ontwikkeling van het lerarenberoep expliciet mee te nemen (zie hoofdstuk 4). Dit vergt nadrukkelijk dat leraren zelf betrokken worden en hun invloed kunnen laten gelden. Het gaat immers om hun beroep en werk.

Aanpak van de collectieve opgave vergt tijd en moet nu worden ingezet

De handelingsopties in hoofdstuk 4 vragen om visie en voldoende middelen. De problemen rondom de lerarentekorten verschillen te veel per regio en gemeente, bestuur en school, voor kant-en-klare oplossingen. Onderzoek naar de handelingsopties en de gevolgen ervan is cruciaal. Dit vergt een tijdsinvestering van leraren(teams) en schoolleiders, want het onderzoek moet in de praktijk van het onderwijs plaatsvinden. Ook als bijvoorbeeld onderwijsassistenten, vakleerkrachten of gastdocenten aan het werk gaan in de school, kost dat extra tijd van het schoolteam, of investeringen in de aanpassing of inrichting van gebouwen om nieuwe werkwijzen te faciliteren. Leraren moeten zich bijvoorbeeld een andere manier van werken eigen maken en hun nieuwe collega's inwerken en begeleiden. Het duurt een tijd voordat dit soepel loopt en soelaas biedt bij een lerarentekort.

Het is nodig dat alle scholen een visie hebben op het omgaan met lerarentekorten

De tekorten zullen naar verwachting aanhouden. Bestuurders en schoolleiders moeten zich daar goed op voorbereiden en daar nu al mee beginnen. Het is aan alle schoolleiders te zorgen voor een heldere visie op het omgaan met het lerarentekort op hun school, altijd in relatie tot hoe het staat met de tekorten binnen het eigen schoolbestuur, en breder, lokaal en in de regio. Een schoolleider zal met het team hierin keuzes willen maken die passen bij de school. Het is dan ook belangrijk dat leraren en ander onderwijspersoneel invloed uitoefenen op de concrete uitwerking van handelingsopties om het lerarentekort het hoofd te bieden, zoals het werk slim organiseren en overbodig werk en administratie terugdringen.⁶⁸

Ook is het zaak leerlingen, ouders en partijen in de omgeving van de school goed te betrekken om tot een visie en handelingen te komen die passen bij de lokale context. Het is de verantwoordelijkheid van schoolbesturen te bewaken dat alle eigen scholen een visie ontwikkelen over hoe om te gaan met lerarentekorten als collectief vraagstuk, en alle scholen hier werk van maken vanuit een solidariteitsprincipe.

Dit alles vergt doordachte keuzes over het onderwijsaanbod en hoe dat aanbod kan worden georganiseerd en welke mensen en middelen daarvoor nodig zijn (zie hoofdstuk 4). En een visie op welke stappen nodig zijn om dit te realiseren. Lerarenteams en schoolleiders moeten hiervoor alle steun en aandacht krijgen van hun schoolbestuurders, zodat iedereen weet welke opties er zijn en welke consequenties deze kunnen hebben. Binnen het

verband van hun schoolbestuur, en breder, lokaal of regionaal, moeten schoolleiders en lerarenteams op ruggensteun kunnen rekenen bij het afwegen en uiteindelijk maken van – vaak pijnlijke – keuzes om het tekort aan leraren het hoofd te bieden.

Keuzes vragen om criteria

Om goed te kunnen anticiperen op en om te gaan met lerarentekorten, helpt het de criteria voor en implicaties van keuzes expliciet te maken. Zo kunnen scholen er rekening mee houden en zijn bestuurders in staat scholen hierin te ondersteunen en zich zelf hard te maken voor de – vaak pijnlijke – keuzes en deze uit te leggen, bijvoorbeeld in gesprekken met ouders en met de media.

Bij het maken van keuzes kunnen schoolleiders en bestuurders kwaliteitskaders of sets van criteria hanteren. Wettelijke eisen in de vorm van bijvoorbeeld onderwijstijd, vereisten aan bevoegdheden, en landelijke einddoelen en niveaus vormen hiervoor de basis (zie hoofdstuk 4). Deze moeten aangevuld worden met criteria die passen bij de lokale situatie van de scholen. Denk aan aansluiting op het onderwijs dat de leerlingenpopulatie nodig heeft, op de pedagogische benadering en op de methoden en het curriculum van de school. Kijk ook naar de voorwaarden waaronder scholen willen ingaan op het aanbod van externe professionals om te komen werken op de school. Bijvoorbeeld: dat hun beschikbaarheid voor langere tijd gegarandeerd is, dat gewerkt wordt met vaste externe personen met wie leerlingen en leraren vertrouwd kunnen raken, dat zij werken in lijn met de onderwijsdoelen van de school en over een pedagogisch-didactische aantekening beschikken.

De maatregelen en handelingsopties moeten passen bij de school, leerlingen, ouders en leraren. Ook het tijdsaspect is belangrijk: welke keuzes zijn wanneer nodig? Bijvoorbeeld keuzes in het onderwijsaanbod, professionele ontwikkeling, investeringen in het gebouw, de digitale infrastructuur, werving van nieuwe medewerkers en professionalisering van leraren en andere medewerkers. Alle scholen zullen ervaring moeten opbouwen met wat goed werkt om het lerarentekort het hoofd te bieden. Het is belangrijk dat scholen deze ervaringen onderling delen. Scholen die zelf (nog) niet zo veel last hebben van de tekorten, kunnen op deze manier andere scholen bijstaan die daar al wel mee kampen. Een tekort aan leraren tast vaak het aanpassingsvermogen van scholen aan. Als alle scholen hiermee aan de slag gaan, wordt er snel veel expertise opgebouwd en kunnen scholen van elkaar leren.

Goed werkgeverschap is cruciaal

In tijden van langdurige krapte op de arbeidsmarkt valt er voor potentiële leraren veel te kiezen. Leraren hebben meer banenopties dan alleen in het onderwijs. Om te bewerkstelligen dat zij toch voor het onderwijs kiezen en daar blijven werken, is het belangrijk te zorgen voor een aantrekkelijk, inhoudelijk uitdagend en boeiend beroep, een veilige werkomgeving, prettige werkomstandigheden en goede primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden op alle scholen.

Bestuurders: zorg voor goed werkgeverschap, zeker op scholen waar het lerarentekort het zwaarst drukt

Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor goed werkgeverschap, en de lerarentekorten zijn een extra impuls om hier optimaal voor te zorgen. Juist in tijden van aanhoudende lerarentekorten moeten leraren voor het onderwijs behouden blijven door ze een volwaardige aanstelling te bieden met ontwikkelingsperspectief in een professionele werkomgeving.

In hun verantwoordelijkheid voor goed werkgeverschap staan schoolbestuurders voor de opgave de ongelijke verdeling van het lerarentekort tegen te gaan. Nu slaan de tekorten vooral neer op scholen met relatief veel sociaal kwetsbare leerlingen. Schoolbesturen kunnen aansturen op versterking van het personeelsbeleid van deze scholen om zo hun arbeidsmarktpositie te verstevigen en meer leraren aan te trekken. Bijvoorbeeld door de arbeidsvoorwaarden op deze scholen te verbeteren. Of door arrangementen, al dan niet in samenwerking met andere schoolbesturen en lokale overheden, die het voor leraren aantrekkelijk maken om (deels) te gaan werken op een school met een groot tekort aan leraren. Zo kan de ervaring die leraren opdoen op meerdere scholen, of de expertise die zij ontwikkelen in hun werk op scholen met een complexe pedagogisch-didactische opgave, te gelde worden gemaakt door ze te bevorderen naar een hogere salarisschaal of door scholing of professionalisering voor hen te vergoeden.

De Onderwijsraad drukt de overheid op het hart uitdrukkelijk geen drang en dwang te gebruiken om leraren te bewegen op bepaalde scholen te gaan werken. In een krappe arbeidsmarkt kan zoiets leiden tot nog grotere lerarentekorten. Bovendien, in de Nederlandse samenleving en de inrichting van het onderwijsbestel past het niet dat

de overheid hierop centraal ingrijpt. De keuze op welke school een leraar gaat werken, hoort thuis bij de leraar en het schoolbestuur. Die keuze daar weghalen of daarop ingrijpen, werkt averechts en maakt het beroep van leraar minder aantrekkelijk. De raad acht het veel kansrijker als de overheid het werken op scholen die grote lerarentekorten ervaren, aantrekkelijker maakt. Zo kunnen schoolbesturen de arbeidsorganisatie, het personeelsbeleid en de arbeidsvoorwaarden op die scholen gericht versterken. Bij het toekennen van middelen door het Rijk moet dit structureel aandacht krijgen (zie paragraaf 3.2). Het benadrukt ook het belang van goed werkgeverschap in het onderwijs.

Schoolbestuurders moeten over voldoende middelen beschikken om het onderwijs zo te kunnen organiseren dat het beroep van leraar aantrekkelijk is en blijft. Zo blijkt dat het beter inwerken van beginnende leraren leidt tot minder uitval.⁶⁹ Maar dit vergt wel tijd en middelen. Daarnaast zijn goede arbeidsvoorwaarden cruciaal om de concurrentie met andere banenopties op de arbeidsmarkt aan te kunnen. Alleen zo is het mogelijk leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel naar het onderwijs te trekken en ze te behouden. Ook hier heeft de overheid een verantwoordelijkheid (zie paragraaf 3.2).

Goed werkgeverschap is belangrijke taak van bestuurders en schoolleiders
Mensen die in (semi)publieke sectoren werken, vinden meestal dat zij betekenisvol werk doen, maar ze zijn negatiever over de werkdruk en autonomie, zo blijkt uit onderzoek. Deze aspecten komen samen met de manier van leidinggeven en het ontwikkelings- en loopbaanperspectief steevast naar voren als belangrijkste redenen om te vertrekken. Bovendien ervaren zij het werk vaak als fysiek en/of mentaal zwaar en hebben professionals in de (semi)publieke sectoren relatief vaak te maken met ongepast gedrag van bijvoorbeeld ouders en leerlingen.⁷⁰

De aantrekkelijkheid van het leraarsberoep en de werkomstandigheden worden sterk bepaald door de manier waarop het onderwijs is georganiseerd, en zijn daarmee een belangrijke taak voor bestuurders en schoolleiders. Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van het leiderschap van groot belang is om onderwijsprofessionals te motiveren, inzetbaar én binnenboord te houden.⁷¹ Zo kennen scholen met hoge leer- en ontwikkelresultaten bij leerlingen een sterke onderwijskundige sturing en een professionele cultuur waarin teamleden samen werken aan kwaliteitsverbetering.⁷² Ook is er een relatie tussen de ervaren werkdruk en de mate waarin iemand zich gesteund voelt door de leidinggevende en de organisatie. Iemand ervaart minder werkdruk naarmate hij/zij zich meer gesteund voelt. Schoolleiders en schoolbestuurders kunnen bovendien fungeren als ‘hitteschild’ tegen onproductieve regeldruk van buitenaf.⁷³

Schoolleiders en -besturen spelen ook een belangrijke rol bij het anticiperen en ontwikkelen van een visie over de omgang met schaarste aan leraren, en het doordenken van handelingsopties en de implicaties daarvan. Zij kunnen leidinggeven aan het omgaan met lerarentekorten als een collectieve opgave en een beroep doen op solidariteit. Zij kunnen anticiperen door tijdig keuzes te maken en het schoolteam en ouders deelgenoot te maken van, mee te nemen in en invloed te geven op de vaak pijnlijke keuzes die moeten worden gemaakt.

Een doelmatige blik op de inzet van leraren is nodig

Omdat lerarentekorten zullen aanhouden, is het nodig het werk slimmer en innovatiever te organiseren rond de schaarse menskracht, méér leraren te binden én te behouden voor werken in het onderwijs, en belemmeringen weg te nemen voor leraren die meer willen werken. De inzet van leraren wordt geoptimaliseerd door het werk efficiënter te organiseren en administratieve en verantwoordingslasten en overbodige aanspraken op de tijd van leraren terug te dringen. Het is de kunst te sturen op het verhogen van de productiviteit, zonder dat de werkdruk verhoogt.⁷⁴ Het is de bedoeling dat leraren en andere (onderwijs-) medewerkers daar werken waar ze het meest op hun plek zijn en de meeste toegevoegde waarde hebben.⁷⁵ In hoofdstuk 4 staat beschreven hoe dit kan en wat daarvoor nodig is. Dat gaat niet vanzelf. Het vraagt inzet van alle leraren, onderwijsondersteuners, schoolleiders, bestuurders en de overheid.

⁶⁹ Ter Weel, Stolp & De Graaf, 2020.

⁷⁰ Sociaal-Economische Raad, 2023.

⁷¹ Cörvers & Goedhart, 2021.

⁷² Inspectie van het Onderwijs, 2020.

⁷³ Onderwijsraad, 2021a; Sociaal-Economische Raad, 2023.

⁷⁴ Sociaal-Economische Raad, 2023; zie ook Interdepartementaal beleidsonderzoek Sturing op Onderwijskwaliteit, 2023.

⁷⁵ Onderwijsraad, 2021a.

Houd de ambities vanuit het Rijk hanteerbaar

Zolang het lerarentekort aanhoudt, zo lang is ook de capaciteit op scholen schaars om te doordenken hoe met lerarentekorten om te gaan en zich daarop voor te bereiden. Het risico bestaat dat scholen en de overheid uiteindelijk worden gedwongen halsoverkop beslissingen te nemen zonder degelijke voorbereiding. Dit betekent dat de rijksoverheid helder zal moeten zijn in wat prioriteit heeft. Veel beleid en plannen van de rijksoverheid omvatten extra opgaven of ambities voor het onderwijs die inzet van leraren vereisen. Maar leraren zijn schaars en scholen kunnen niet overal tegelijkertijd aan werken.⁷⁶ Extra opgaven of ambities schuren in deze situatie snel met de reguliere onderwijsactiviteiten. Extra ambities of opgaven formuleren voor scholen betekent dus ook dat het Rijk dan moet aangeven wat er aan reguliere onderwijsactiviteiten kan afvallen. Want in tijden van schaarste zijn scherpe keuzes nodig. Ook door de overheid.

3.2 De collectieve opgave vereist adequate financiering

Regeren is vooruitzien en de lerarentekorten zijn naar verwachting nog lange tijd een realiteit waarmee het Nederlandse onderwijs te maken heeft. Omgaan met deze tekorten vraagt van alle scholen een inspanning. Het zal het werk, en het werken in het onderwijs veranderen. De overheid zal deze transitie op passende wijze financieel mogelijk moeten maken. De collectieve opgave hier goed mee om te gaan, vergt structureel toereikende middelen voor alle schoolbesturen. En de ongelijke verdeling van de lerarentekorten vereist daarnaast structureel extra middelen voor scholen die kwetsbaar zijn voor die tekorten. Ook moet de onderwijshuisvesting van scholen toegesneden zijn op een andere manier van werken.

Omgaan met lerarentekorten vraagt structureel toereikende middelen

Omgaan met aanhoudende lerarentekorten vraagt langdurig inzet van schoolbesturen, schoolleiders en leraren en vereist daartoe structureel toereikende middelen.

Als ander personeel aan het werk gaat in scholen, kan dat soelaas bieden bij een tekort aan leraren, maar het brengt ook extra en andere kosten met zich mee zoals ontwikkelings- en professionaliseringskosten, begeleidingskosten om in te voegen in de schoolorganisatie, kosten voor onderzoek naar wat goed werkt en het delen van opgedane kennis. Ook is er mogelijk geld nodig voor aanpassingen in de huisvesting, inrichting en nieuwe werkwijzen. En als andere professionals werkzaam zijn in de school, maakt dit de organisatie van het onderwijs ingewikkelder, wat extra coördinatie en afstemming van de werkzaamheden vergt. Er zijn bij veel werkzaamheden meer mensen betrokken dan voorheen. Het is onduidelijk of de kosten om in onderwijs te kunnen voorzien hierdoor uiteindelijk structureel hoger liggen. Dit zal onderzocht moeten worden en als dit nodig blijkt moet de bekostiging van alle scholen hier structureel op worden aangepast.

Faciliteer bestuurders om de ongelijke verdeling van de tekorten tegen te gaan

Het is belangrijk dat de toekenning van middelen bestuurders in staat stelt adequaat te sturen vanuit het perspectief van een collectieve opgave, dus op doelen die boven het niveau van individuele scholen uitstijgen. Het lerarentekort slaat immers ongelijk neer: er zijn grote verschillen tussen scholen en schoolbesturen in de mate waarin zij te maken hebben met lerarentekorten.

Deze ongelijke verdeling stelt onderwijsbestuurders voor een forse en complexe opgave. Zij zijn soms afhankelijk van besluitvorming op individuele scholen (bijvoorbeeld bij de inzet van de werkdrukmiddelen, zie paragraaf 3.1), waardoor ze maar beperkt kunnen sturen op werving, behoud en inzet van personeel. Individuele scholen kunnen ervoor kiezen met deze middelen leraren ‘vast te houden’, waar het voor het grote geheel beter zou zijn ze op een andere school in te zetten. Dit maakt het lastig voor bestuurders de ongelijke verdeling van de lerarentekorten aan de kaak te stellen. Zorg dus als rijksoverheid dat schoolbesturen hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken en houd daar in de wijze van toekenning van middelen ook rekening mee. Het Rijk moet schoolbesturen hiertoe op adequate wijze financieren.

Ongelijke verdeling van de lerarentekorten vraagt langdurig additionele bekostiging voor scholen die daar kwetsbaar voor zijn

De concentratie van lerarentekorten in stedelijke gebieden, in het speciaal onderwijs en bij scholen met een complexere leerlingenpopulatie (scholen met een hoger schoolgewicht), zet de kanselijkheid onder druk. De kwaliteit en continuïteit van het onderwijs op die

scholen hebben immers meer te lijden onder de tekorten dan elders. Additionele middelen stellen hen in staat beter met deze situatie om te gaan.

Scholen waar het lerarentekort zich het hardst doet gelden, hebben meer middelen nodig om een aantrekkelijke werkgever te kunnen zijn en de lerarentekorten het hoofd te bieden. De scheve verdeling van de tekorten vereist daarom langdurige additionele middelen voor deze scholen. Dit kan in de vorm van aanvullende bekostiging.

Om te bepalen welke scholen daarvoor in aanmerking komen, zijn gepaste criteria nodig. Het gaat dan om kenmerken van de leerlingen en hun ouders en schoolspecifieke omstandigheden. Denk aan het percentage sociaal kwetsbare leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden of de ligging van de school in een specifieke wijk of regio, en het type of de soort onderwijs.

In het onderwijsakkoord Samen voor het beste onderwijs (2022) zijn afspraken gemaakt over een structurele arbeidsmarkttoelage voor onderwijspersoneel op scholen met veel kwetsbare leerlingen.⁷⁷ Dit is een mooie stap. Maar alleen inzetten op een hoger inkomen is niet genoeg. De additionele middelen waar de Onderwijsraad op doelt, moeten ook kunnen worden gebruikt om de school als professionele arbeidsorganisatie te versterken, voor verbetering van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden én het omgaan met de tekorten in de school. Het is belangrijk dat deze aanvullende bekostiging structureel is en dat de effecten goed gemonitord worden. Want tijdelijke middelen schuren met de hardnekkigheid van de lerarentekorten en bieden geen oplossing.

Tijdelijke extra middelen schuren met langdurige schaarste

Middelen zoals de NPO-gelden en de huidige subsidies voor het Masterplan basisvaardigheden zijn vormen van incidentele financiering. Scholen beschikken tijdelijk over deze middelen om bepaalde opgaven in het onderwijs aan te pakken. Dit vraagt veelal de inzet van leraren voor specifieke doelen. Dit wringt op twee manieren met de lerarentekorten. De extra middelen creëren extra vraag naar leraren, waardoor de tekorten nog groter worden. Tegelijkertijd stellen de tijdelijke middelen scholen niet in staat leraren een interessant langetermijnperspectief te bieden. Goed personeelsbeleid is lastig vorm te geven met tijdelijk geld. En dat terwijl goed werkgeverschap en personeelsbeleid juist zo belangrijk zijn voor het werven en behouden van leraren in het onderwijs. Tijdelijke middelen zoals de NPO-gelden creëren tijdelijk mogelijkheden om meer leraren of ander personeel in te zetten, maar leiden vaak tot blijvende verwachtingen over die mogelijkheden, ook als de middelen inmiddels zijn wegvallen.

Zorg op alle scholen voor adequate huisvesting

De handelingsopties die aan de orde komen in hoofdstuk 4 stellen vaak eisen aan de huisvesting van scholen. Denk aan ruimtes voor onderwijs aan verschillende groepsgroottes. Ook meer samenwerking van het onderwijspersoneel stelt andere eisen aan de beschikbare werk- en overleg ruimtes. Geschikte onderwijshuisvesting is een gezamenlijke opdracht van schoolbesturen en gemeenten.⁷⁸

Ook nu al schiet huisvesting van scholen vaak tekort. Door de daling in de leerlingenaantallen in het primair en voortgezet onderwijs komt er minder geld van de overheid binnen, terwijl de kosten voor huisvesting niet navenant dalen. Schoolbesturen geven gemiddeld 15% meer uit aan huisvesting dan zij van het Rijk ontvangen. Ook gemeenten ervaren krapte van middelen uit het gemeentefonds.⁷⁹ Er wordt dus niet genoeg geïnvesteerd in de huisvesting van scholen.⁸⁰ Terwijl het onderwijs wel verandert. Hierdoor passen veel schoolgebouwen niet bij wat scholen nodig hebben om in onderwijs te voorzien.



⁷⁷ Het Onderwijsakkoord. Samen voor het beste onderwijs, 22 april 2022.

⁷⁸ Onderwijsraad, 2021b.

⁷⁹ PO-Raad & VO-raad, 2021.

⁸⁰ McKinsey & Company, 2020.



4 handelings opties

Handelingsopties voor het omgaan met aanhoudende lerarentekorten

De Onderwijsraad kijkt hoe in onderwijs kan worden voorzien bij een aanhoudend tekort aan leraren. De raad verkent hiertoe handelingsopties langs twee sporen. Deze hebben implicaties voor het beroep van de leraar, de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs en kansengelijkheid in het onderwijs.

De Onderwijsraad verkent handelingsopties in twee richtingen. Het ene spoor is beperking van het onderwijsaanbod, het andere de organisatie van het werk en de inzet van mensen en middelen daarbij. Hoe maken deze handelingsopties het beter mogelijk om in onderwijs te voorzien met een tekort aan leraren? En wat zijn de implicaties voor het beroep van de leraar, de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs, en kansengelijkheid?

Handelingsopties langs twee sporen

Op dit moment schuurt het onderwijsaanbod op scholen met de beschikbare hoeveelheid mensen, middelen en de organisatie van het onderwijs. Al langere tijd wordt onderwijs gegeven in een situatie waarbij de tekorten aan leraren voelbaar zijn in de dagelijkse praktijk en tot nijpende problemen leiden (zie hoofdstuk 2). De handelingsopties langs twee sporen, of combinaties daarvan, die de Onderwijsraad hier in beeld brengt, moeten het beter mogelijk maken in onderwijs te voorzien in een situatie van aanhoudende lerarentekorten. Ze sluiten elkaar niet uit en kunnen elkaar juist ook aanvullen. Het doel is beter in staat te zijn om met het beschikbare aantal leraren te voorzien in onderwijs.

De handelingsopties gaan enerzijds over het *onderwijsaanbod* op basis van de wettelijke opdracht vanuit de overheid, de missie van scholen zelf, en de verwachtingen van de samenleving. En anderzijds over *de mensen, middelen en de organisatie* van het onderwijs in de scholen. De opties langs het eerste spoor behelzen een beperking van het onderwijsaanbod. Dit moet altijd gepaard gaan met een verlaging van de onderwijstijd voor leerlingen. De opties langs het andere spoor gaan over de organisatie van het werk in het onderwijs en de inzet van mensen en middelen daarbij – denk aan de inzet van andere professionals of vrijwilligers.

De handelingsopties betekenen niet dat leraren meer uren zouden moeten werken dan nu het geval is. Het gaat erom de beschikbare tijd zo in te zetten dat het beter lukt om met het beschikbare aantal leraren in onderwijs te voorzien. Dat betekent niet per definitie grotere klassen of lesgroepen per leraar. De groepsomvang hangt immers ook af van hoe leraren en andere mensen werken.

De handelingsopties: een eerste stap

Deze verkenning van de Onderwijsraad is een eerste stap in het doordenken van het omgaan met lerarentekorten. Het is nadrukkelijk geen panklaar plan om in onderwijs te voorzien bij een voortdurend tekort aan leraren. Daarvoor is de problematiek te omvangrijk en is een verdere vertaling nodig naar de praktijk van het onderwijs.

De handelingsopties die de raad hier bespreekt, vragen doordenking en tijd om ze (goed) te kunnen inzetten. Denk aan handelingsopties rondom de wettelijke eisen, zoals de landelijke einddoelen en niveaus. Bovendien verschillen de problemen rondom de lerarentekorten te veel per regio, bestuur en school om kant-en-klare oplossingen te presenteren. Elk bestuur en elke school zal hiertoe een eigen visie en werkwijze moeten ontwikkelen. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Hoewel veel handelingsopties al bestaan, worden ze tot nu toe veelal niet ingezet om te voorzien in onderwijs in een situatie van aanhoudende lerarentekorten. Er wordt ook nauwelijks systematisch (evaluatie)onderzoek gedaan naar de invoering ervan, noch naar de gevolgen voor bijvoorbeeld onderwijskwaliteit of het beroep van leraren. Daardoor ontbreekt momenteel een helder beeld van de gevolgen en wat noodzakelijke randvoorwaarden zijn. Dit vereist (systematisch) onderzoek, bijvoorbeeld gecoördineerd door het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek. De uitkomsten moeten expliciet aandacht krijgen in de aanpak van lerarentekorten (zie hoofdstuk 3). Het is ook belangrijk de randvoorwaarden en de gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep mee te nemen. De vertaling van deze verkenning naar de praktijk van het onderwijs vraagt tot slot nadrukkelijk om invloed en betrokkenheid van leraren zelf. Het gaat immers om hun beroep en werk.

In paragraaf 4.1 en 4.2 wordt belicht hoe de handelingsopties langs beide sporen helpen in de omgang met de lerarentekorten en wat ze betekenen voor het beroep van de leraar, de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs, en kansengelijkheid. Ook worden voorbeelden beschreven van mogelijke handelingsopties.

Vaak wordt digitale technologie genoemd als middel om personeelstekorten het hoofd te bieden. De raad ziet dat anders en licht dit toe in paragraaf 4.3.

4.1 Beperking van het onderwijsaanbod

In deze paragraaf passeren diverse handelingsopties die het onderwijsaanbod op scholen beperken, om bij een tekort aan leraren te kunnen blijven voorzien in onderwijs.

Beperking van wat scholen op het programma hebben staan (wat er in het onderwijs moet worden gedaan) is een ingrijpende, maar ook kansrijke handelingsoptie om lerarentekorten het hoofd te bieden. In het Nederlandse onderwijs klinken vaak zorgen over de overladenheid van het onderwijsaanbod en de grote maatschappelijke verwachtingen van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Het gaat dan om de vereiste onderwijstijd, de wettelijke eisen rondom de landelijke einddoelen en niveaus, én om de maatschappelijke verwachtingen van het onderwijs. De OESO ziet bijvoorbeeld een internationale trend waarin de druk op scholen toeneemt doordat het curriculum in steeds meer zaken moet voorzien (zoals mediawijsheid, 21e-eeuwse vaardigheden en klimaatkennis). De organisatie waarschuwt dan ook voor een overladen curriculum en verdere uitbreiding daarvan. De OESO pleit voor een gezonde balans binnen het curriculum om zo de druk op leraren en het huidige curriculum te bewaken.⁸¹

De omvang van het onderwijsaanbod wordt op drie niveaus bepaald of beïnvloed. De rijksoverheid bepaalt de omvang van de wettelijke opdracht van scholen.⁸² Op het niveau van de school maken schoolbestuurders en -leiders keuzes over het onderwijsaanbod in de missie en visie van scholen. Daarnaast hebben maatschappelijke verwachtingen invloed op het onderwijsaanbod. Soms slaan die verwachtingen neer in het onderwijsaanbod via de wettelijke eisen, denk aan de doelen rondom burgerschap; soms loopt dit via de school, denk aan het schoolontbijt. Soms hechten leraren veel belang aan wat er op dat moment in de samenleving aan verwachtingen wordt geuit, en pakken ze die zelf op. Dit alles leidt vaak tot uitbreiding van het onderwijsaanbod.

Beperking onderwijsaanbod alleen zinvol als onderwijstijd voor leerlingen omlaag gaat

Beperking van het onderwijsaanbod op school om een lerarentekort op te vangen, werkt alleen als ook de onderwijstijd voor leerlingen omlaag gaat. De lestijd voor leraren blijft hetzelfde, of daalt in elk geval veel minder, zodat in het (beperktere) onderwijsaanbod kan worden voorzien met het beschikbare aantal leraren. Leerlingen krijgen dus minder uren les. Wordt ook de lestijd van leraren verkort (bijvoorbeeld in verband met de werkdruk, zoals vaak bepleit wordt), dan moet de onderwijstijd voor leerlingen nóg meer omlaag. Het gaat erom dat leraren per saldo tijd krijgen om bijvoorbeeld lessen beter voor te bereiden of zich verder te professionaliseren. Dit kan een overweging zijn bij deze handelingsoptie.

Een combinatie van beperking van het onderwijsaanbod, vermindering van de lestijd én extra inzet van anderen, is ook denkbaar. Dan gaan leerlingen bijvoorbeeld vier dagen naar school en is er de vijfde dag wel een programma op school, maar dat vormt geen onderdeel van het onderwijsaanbod (onderwijsinhoud). Dit hoeft niet te worden verzorgd door bevoegde leraren en hoeft ook niet per definitie voor alle leerlingen verplicht dan wel beschikbaar te zijn. De opties worden hieronder en in paragraaf 4.2 toegelicht.

Politiek en samenleving: beperking van de maatschappelijke verwachtingen van het onderwijs

De maatschappij verwacht veel van scholen en is daarmee een belangrijke drijfveer achter de omvang van het onderwijsaanbod op scholen. Soms vertaalt zich dat in wettelijke bepalingen (zie het tekstkader 'Huidige wettelijke eisen aan het primair en voortgezet onderwijs' verderop), soms slaat het neer in de missie van scholen. Indammen van deze verwachtingen is een belangrijke eerste stap om het onderwijsaanbod in te beperken.

De afgelopen decennia is steeds vaker een beroep gedaan op scholen om bij te dragen aan oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Hierdoor hebben scholen hun onderwijsdoelen uitgebreid. De verwachtingen ten aanzien van het onderwijs zijn niet alleen gegroeid, ze wegen ook zwaarder. Scholen hebben de toegenomen én verzwaarde verantwoordelijkheden op zich genomen zonder dat hun capaciteit (personeelsbestand) is uitgebreid.⁸³

⁸¹ OESO, 2020.

⁸² Dit betreft de referentieniveaus en kerndoelen (primair en voortgezet onderwijs) en exameneisen (voortgezet onderwijs). Ook de onderwijstijd is wettelijk bepaald. Zie het tekstkader 'Huidige wettelijke eisen aan het primair en voortgezet onderwijs'.

⁸³ Onderwijsraad, 2021a.

Bij maatschappelijke kwesties is de reflex al snel dat het onderwijs moet bijdragen aan de oplossing – zeker ook vanuit de politiek. Denk aan lessen over gezonde voeding om obesitas tegen te gaan, financiële educatie, aandacht voor radicalisering, en inspanningen in het kader van armoedebeleid. Ook wordt van scholen verwacht dat ze leerlingen stimuleren mee te doen aan sportieve en culturele activiteiten in de buurt. Ouders hebben ook aanvullende verwachtingen. Bijvoorbeeld dat de school leerlingen onderwijs geeft op het gebied van mindfulness, filosofie en programmeren.⁸⁴

Het onderwijs kan echter niet alles op zich nemen, zeker niet bij de aanhoudende lerarentekorten. Momenteel ontbreekt het in politiek en samenleving aan besef van wat redelijkerwijs van het onderwijs verwacht kan worden. Het onderwijsveld moet hier weerwerk aan geven.

Daarnaast zet de onderlinge concurrentie scholen aan zich te profileren met extra aanbod om leerlingen te trekken. Dit zet druk op schoolleiders en -bestuurders allerlei (maatschappelijke) verwachtingen om te zetten in onderwijsaanbod, ook als dit vanuit onderwijskundig perspectief niet per se thuishoort in een kwalitatief hoogwaardig scholings- en vormingsaanbod.

Scholen en leraren hebben hier zelf ook een taak. Soms zullen scholen scherpe keuzes moeten maken in de prioriteiten die ze stellen en activiteiten die zij kunnen waarmaken met de beschikbare middelen en bemensing.⁸⁵ Schoolleiders en -bestuurders moeten een buffer vormen tegen de druk vanuit de samenleving om in te springen op maatschappelijke problemen. Ook leraren moeten keuzes maken. Soms voelen maatschappelijke verwachtingen als een opdracht, terwijl ze dat niet zijn. Soms willen leraren vanuit hun eigen betrokkenheid zelf inspelen op maatschappelijke vragen, terwijl daar eigenlijk geen taak of opdracht voor het onderwijs ligt en het tot een overladen programma leidt.

Rijk: beperking van de wettelijke opdracht en verlaging van de onderwijstijd

Het primair en voortgezet onderwijs is een basisvoorziening. De Nederlandse overheid voorziet in kwalitatief goed onderwijs voor alle leerplichtige kinderen door instellingen voor primair en voortgezet onderwijs hiertoe te bekostigen en door in wetgeving vast te leggen waaraan het funderend onderwijs moet voldoen en wat er moet worden bereikt. Deze wetgeving vormt weer de basis voor het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs, die de kwaliteit van het onderwijs op de scholen voor primair en voortgezet onderwijs namens de overheid bewaakt, op zowel instellings- als sectorniveau.⁸⁶ Beperking van de opdracht van het onderwijs verandert niets aan de basisvoorziening die het primair en voortgezet onderwijs moet zijn en blijven.

Huidige wettelijke eisen aan het primair en voortgezet onderwijs

De Wet op het primair onderwijs (WPO) schrijft voor dat scholen in ieder geval onderwijs geven in Nederlandse taal, rekenen en wiskunde, Engels, kennisgebieden zoals aardrijkskunde, geschiedenis en natuur, expressie, redzaamheid in het verkeer en bevordering van gezond gedrag. Scholen mogen ervoor kiezen ook onderwijs in Duits of Frans aan te bieden en in de provincie Friesland ook in het Fries. In de kerndoelen wordt per vakgebied uitgewerkt wat leerlingen aan het einde van de basisschool van deze vakgebieden inhoudelijk moeten weten en kunnen. In totaal zijn er voor het primair onderwijs 58 kerndoelen, verdeeld over Nederlandse en Friese taal, rekenen, wereldoriëntatie, kunstzinnige oriëntatie en bewegingsonderwijs.⁸⁷ Voor de vakgebieden Nederlandse taal en rekenen/wiskunde zijn daarnaast referentieniveaus vastgelegd.⁸⁸ Deze stellen minimumeisen aan de vaardigheid van leerlingen in taal en rekenen aan het eind van het primair onderwijs, maar ook voor het onderwijs daarna.⁸⁹

De Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) schrijft voor dat de bovenbouw van vmbo, havo en vwo is verdeeld in vier profielen. Het Uitvoeringsbesluit WVO 2020 bepaalt welke vakken leerlingen in dit profiel ten minste moeten volgen en wat de studielast per vak moet zijn.⁹⁰ Voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs gelden net als in het basisonderwijs kerndoelen voor bepaalde onderwijsgebieden. Dit zijn er 64, verdeeld over Nederlandse, Engelse en Friese taal, rekenen en wiskunde, mens en natuur,

mens en maatschappij, kunst en cultuur, en bewegen en sport.⁹¹ Daarnaast schrijft de overheid de examenprogramma's van het voortgezet onderwijs voor. Per examenvak is aangegeven wat examenkandidaten moeten kunnen en kennen voor het school- en voor het eindexamen.⁹² Voor de diverse schoolsoorten in het voortgezet onderwijs gelden bovendien referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde.⁹³

Ook de onderwijstijd in het primair en voortgezet onderwijs is wettelijk bepaald. In de WPO is vastgelegd dat aan leerlingen in het primair onderwijs ten minste 7520 uren onderwijs wordt gegeven. In de onderbouw van het primair onderwijs wordt ten minste 3520 uur onderwijs gegeven en in de bovenbouw ten minste 3760 uur. Een schoolweek duurt in principe vijf dagen, maar de WPO staat een vierdaagse schoolweek toe, mits dat niet meer is dan zeven weken per jaar en die zeven weken gelijkelijk over het jaar zijn verdeeld. In de WVO is voor elke schoolsoort een minimum aantal uren vastgelegd. De WVO bevat verder een aantal bepalingen over de verdeling van klokuren voor het praktijkonderwijs. De WVO bepaalt dat het bevoegd gezag in elk schooljaar op ten minste 189 dagen onderwijs verzorgt.

Beperking onderwijsinhoud en -tijd

De wettelijke eisen die momenteel worden gesteld aan de onderwijsinhoud en -tijd in het primair en voortgezet onderwijs, bieden de rijksoverheid diverse aanknopingspunten om het onderwijsaanbod in scholen in te perken. Bij *onderwijsinhoud* gaat het om beperking van het aantal kerndoelen in het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs, en om de examenprogramma's in het voortgezet onderwijs. Bij *onderwijstijd* gaat het om de wettelijke urennorm voor leerlingen. Het kan ook betekenen dat niet alleen de onderwijstijd afneemt, maar ook het aantal dagen waarop onderwijs wordt gegeven. Het idee is dat als het onderwijsaanbod voor leerlingen in omvang en tijd afneemt, daardoor het totale onderwijsaanbod kan worden gerealiseerd met het beschikbare aantal leraren. Goed om te weten: Nederlandse leerlingen krijgen internationaal gezien relatief veel uren onderwijs: gemiddeld 940 uur per schooljaar in het basisonderwijs (het OESO-gemiddelde ligt op 799) en gemiddeld 1000 uur in de onderbouw van het voortgezet onderwijs (het OESO-gemiddelde ligt op 919).⁹⁴

Alleen verlaging onderwijstijd

Het onderwijsaanbod is ook te verkleinen door alleen de lestijd voor leerlingen te verlagen zonder de onderwijsinhoud aan te passen. De bestaande onderwijsinhoud vanuit de wettelijke opdracht moet dan in minder lessen aangeboden worden. Dit lijkt nauwelijks een optie vanwege het toch al inhoudelijk overladen programma en het risico van oppervlakkige behandeling van de leerstof.

Scholen: beperking van het onderwijsaanbod in school

Leraren, schoolteams, schoolleiders en bestuurders spelen samen een grote rol als wordt gekozen voor beperking van het aangeboden onderwijs om het tekort aan leraren het hoofd te bieden. Zij zijn het immers die het 'wettelijk bepaalde' aanbod voor een groot deel verder aanvullen en inkleuren. Ze hebben hierbij veel ruimte om zelf te bepalen wat zij belangrijk vinden. Een heldere missie en onderwijsvisie zijn daarom belangrijk, zodat leraren, schoolteams, schoolleiders en bestuurders hun keuzes voor onderwijsdoelen en lesinhoud hierop kunnen baseren.

Schoolleiders en leraren moeten ervan doordrongen zijn dat de wettelijke eisen zeker ruimte laten voor eigen keuzes om tot een werkbaar aanbod van onderwijs te komen. Dit vergt stevig curriculumbewustzijn van leraren en schoolleiders, en het besef dat vakken en leergebieden met elkaar te verbinden te zijn.⁹⁵

Beperking van het onderwijsaanbod vraagt om doortastendheid van schoolleiders en schoolbestuurders, waarbij goed overleg en afstemming met medezeggenschapsraden nodig zijn. Als zij in die gesprekken duidelijk maken dat lerarentekorten een collectieve opgave zijn en om solidariteit vragen, kunnen ouders en leraren de – vaak pijnlijke – keuzes in beperking van het onderwijsaanbod beter begrijpen en mogelijk steunen. Bij de beperking van het aanbod moet ook oog zijn voor specifieke behoeften van de leerlingen. Wat hebben zij echt nodig? Waar kan niet beperkt worden en waar zit wel ruimte?

⁸⁴ Onderwijsraad, 2021a.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Hooge, 2018.

⁸⁷ Besluit vernieuwde kerndoelen WPO.

⁸⁸ Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

⁸⁹ Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

⁹⁰ Uitvoeringsbesluit WVO 2020.

⁹¹ Besluit kerndoelen onderbouw VO.

⁹² Regeling examenprogramma's voortgezet onderwijs.

⁹³ Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen.

⁹⁴ Inspectie der Rijksfinanciën, 2020. Zie ook: Van der Aa, Van den Berg, Scheeren e.a., 2020; <https://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/beschrijving-en-effecten-van-onderwijstijd>

⁹⁵ Onderwijsraad, 2022c.

Solidariteit in de beperking van onderwijsaanbod en -tijd

Beperking van het onderwijsaanbod en de onderwijstijd heeft voor alle leerlingen gevolgen, ze brengen immers minder tijd op school door en krijgen minder onderwijs. De gevolgen zijn echter niet voor alle leerlingen even groot. Voor sociaal kwetsbare leerlingen pakt beperking van het onderwijsaanbod en de onderwijstijd beduidend negatiever uit. Zij beschikken over minder sociaal, cultureel en economisch kapitaal vanuit de thuissituatie om dit op te vangen. Dit maakt de kans dat zij minder leren en zich minder goed ontwikkelen en in hun schoolloopbaan geschaad worden onaanvaardbaar groot.

De Onderwijsraad pleit er daarom voor het solidariteitsprincipe (zie hoofdstuk 3) mee te wegen bij de mogelijke beperking van onderwijsaanbod en -tijd, en te doordenken of en hoe sociaal kwetsbare groepen kunnen worden ontzien. Dit zijn geen gemakkelijke keuzes. Moeten bijvoorbeeld scholen met relatief veel sociaal kwetsbare leerlingen (scholen met een hoog schoolgewicht) worden ontzien door hier het onderwijsaanbod en de onderwijstijd niet te beperken?

Beperking van het onderwijsaanbod vraagt tijd

Het onderwijsaanbod is te beperken door aanpassing van de wettelijke eisen (landelijke einddoelen en niveaus, urennormen), beperking van wat scholen op het programma zetten (het schoolcurriculum) en beperken van en tweerstellen tegen (gepercipieerde) maatschappelijke verwachtingen van het onderwijs. Om lerarentekorten effectief het hoofd te bieden, moet de beperking van het onderwijsaanbod uitmonden in minder lestijd voor leerlingen. De vormgeving en invulling van deze handelingsopties vergen tijd voor grondige doordinking, ook van de consequenties.

Beperking van de wettelijke eisen in termen van landelijke einddoelen en niveaus en de onderwijstijd, vereisen een aanpassing van de wetgeving en daaruit voortkomende regels. Dit is veelal niet op korte termijn te realiseren. Het gaat om aanpassingen voor langere tijd en die vragen om gedegen voorbereiding en zorgvuldig beleid en dito wetgeving.

Implicaties voor het beroep van leraar

Beperking van het onderwijsaanbod heeft diverse implicaties voor het beroep van de leraar. Allereerst vraagt het van leraren, schoolleiders en andere betrokkenen op scholen scherper keuzes te maken met het oog op de inzet van leraren bij wat er in het onderwijs wordt aangeboden. Want welke lesonderdelen of leerstof moeten dan geschrapt worden? Stevig curriculumbewustzijn van leraren, schoolleiders en anderen op scholen is onontbeerlijk om hierin doordachte keuzes te kunnen maken.⁹⁶ Voor een deel van de leraren is dat geen dagelijkse praktijk; de aangeschafte lesmethode vormt vaak het uitgangspunt. Leraren moeten voldoende geschoold zijn of worden om keuzes te kunnen maken en focus aan te brengen in het schoolcurriculum, én over voldoende tijd beschikken. De hoge werkdruk maakt het voor leraren momenteel lastig om bewust en afgewogen te kiezen in het onderwijsaanbod.

Beperking van het onderwijsaanbod kan zorgen voor meer focus, en het werk overzichtelijker maken. Als leraren beter kunnen overzien wat hen te doen staat in hun onderwijs, kunnen zij daar in hun lesvoorbereiding ook meer op inzetten. Zeker in het primair onderwijs, waar leraren vele vakken en leergebieden onderwijzen, kan focus positief uitpakken voor de onderwijskwaliteit en de ervaren werkdruk.⁹⁷

Beperking van het onderwijsaanbod en verkorting van de lestijd van de leerling kunnen ook maken dat leraren zich minder vrij en zelfs gehinderd voelen om hun vak goed uit te oefenen; zij ervaren dan dat hun beroep verschaalt. Bijvoorbeeld wanneer er minder tijd is voor uitbreiding van de lesstof en extra-curriculaire activiteiten. Beperking van het onderwijsaanbod kan zo de professionele handelingsruimte en eigen verantwoordelijkheid van leraren ondergraven. Het is dus zaak dat leraren (teams) zelf inhoudelijke keuzes blijven maken als het gaat om het onderwijsaanbod – ook als scholen ervoor kiezen het aanbod te beperken om lerarentekorten het hoofd te bieden. Leraren moeten zelf kleur en inhoud kunnen blijven geven aan het onderwijs waarin de school voorziet. Dit moet in de visie voor omgaan met de lerarentekorten op alle niveaus (rijksoverheid, besturen, scholen en leraren) aandacht krijgen (zie hoofdstuk 3).

Implicaties voor de continuïteit en kwaliteit van onderwijs

Beperking van het onderwijsaanbod kan de risico's van de lerarentekorten voor de continuïteit van het onderwijs beperken, omdat er minder inzet van leraren vereist is. Door de lestijd voor leerlingen (met of zonder beperking van het onderwijsaanbod) te verlagen, kan de school immers toe met het beschikbare aantal leraren.

Beperking van het onderwijsaanbod dient altijd gepaard te gaan met verlaging van de onderwijstijd voor leerlingen, bijvoorbeeld via een vierdaagse schoolweek of minder lessen in het rooster in het voortgezet onderwijs. Klassen krijgen niet allemaal op dezelfde dag een kortere lesdag, of op dezelfde dag vrij. In het voortgezet onderwijs kan onderwijstijdvermindering voor leerlingen leiden tot meer tussenuren. Leerlingen zijn dan wel de hele dag op school, maar hebben niet de hele tijd les. De vrijgekomen tijd zullen ze op een andere manier moeten invullen. De school moet hiertoe over voldoende ruimte beschikken en begeleiding of toezicht organiseren. Dit vraagt inzet van anderen dan leraren (zie paragraaf 4.2). Ook in het primair onderwijs vraagt de vrijgevallen onderwijstijd om invulling. Dat wordt hieronder toegelicht.

Effect op kwaliteit en kansengelijkheid

Het beperken van het onderwijsaanbod en de onderwijstijd brengt risico's met zich mee op het gebied van onderwijskwaliteit en kansengelijkheid. Het is belangrijk dat publiek bekostigde scholen kwalitatief goed onderwijs kunnen blijven bieden en leerlingen goed voorbereiden op het vervolgonderwijs en hun rol in de samenleving. Dat blijft ook de opdracht als onderwijstijd en -aanbod beperkt worden om het lerarentekort het hoofd te bieden.

De lastige situatie van de ongelijk verdeelde lerarentekorten, die de kansongelijkheid in het onderwijs en de sociale ongelijkheid in de samenleving vergroten, vraagt om extra doordinking. Als het publiek bekostigde onderwijs er onvoldoende in slaagt alle leerlingen nog steeds het onderwijs te bieden dat zij nodig hebben, wordt het risico op kansongelijkheid groter. Ouders verschillen in financiële draagkracht en sociaal en cultureel kapitaal. Sommige ouders zullen het beperktere onderwijsaanbod op school kunnen compenseren door zelf bijles of cultureel-educatieve uitjes te organiseren. Of ze nemen hun toevlucht tot privaat onderwijsaanbod. Andere ouders kunnen dat niet of minder goed. Dit leidt ertoe dat gelijke onderwijskansen onder druk komen te staan.⁹⁸

Verskil maken in het onderwijsaanbod en de onderwijstijd tussen leerlingen kan bij sommige groepen het gebruik van het private onderwijs mogelijk nog extra aanjagen. Wanneer meer ouders voor hun kinderen (deels) kiezen voor privaat onderwijs, zou dit het draagvlak onder een sterke publieke onderwijsvoorziening kunnen uithollen.⁹⁹ Ook de vraag naar leraren in de private sector zou kunnen stijgen, waardoor de tekorten in de publieke sector nog groter worden.

Flankerend beleid kan nodig zijn

Als verlaging van de onderwijstijd ertoe leidt dat leerlingen minder tijd op school doorbrengen, kan dat de verschillen tussen leerlingen dus vergroten. Dit is te overvragen door de weggevallen onderwijstijd in te vullen met initiatieven zoals de verlengde schooldag, waarbij anderen dan leraren een programma aanbieden dat de algemene ontwikkeling en vorming van leerlingen ondersteunt. Het gaat dan niet om onderwijs maar om buitenschoolse activiteiten of opvang. Ook dit vraagt doordinking en visie. Bijvoorbeeld: moet dit aanbod op school plaatsvinden, wat zijn de vereisten voor zo'n programma, moet het toegankelijk zijn voor alle leerlingen of voor specifieke groepen leerlingen die sociaal kwetsbaar zijn?

4.2 Optimalisering van de organisatie van het werk in het onderwijs

De raad zoomt hier in op handelingsopties gericht op de organisatie van het werk in het onderwijs en de inzet van mensen en middelen daarbij, om lerarentekorten op te vangen. Op dit vlak gebeurt er al veel in de praktijk, zo bleek uit gesprekken en bijeenkomsten die de Onderwijsraad organiseerde, en ook uit diverse publicaties.¹⁰⁰

Als andere professionals komen werken in de school, brengt dat extra coördinatie met zich mee (zie hoofdstuk 3). Het is daarom belangrijk dat hun inzet structureel is en voor een langere periode. Incidentele of heel kortdurende inzet brengt te veel georganiseer met zich mee, nog los van het feit dat leerlingen en leraren niet de relaties kunnen opbouwen die zo belangrijk zijn voor het sociale weefsel van de gemeenschap van de school. Dit kwam ook naar voren in gesprekken met schoolbestuurders, -leiders en leraren.

⁹⁶ Onderwijsraad, 2022c.

⁹⁷ Onderwijsraad, 2021a.

⁹⁸ Onderwijsraad, 2021c.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Kohnstamm Instituut & CAOP, 2019; VO-raad, 2018; BBO Amsterdam, 2020; Voion, 2023; PO-Raad, 2022.

De leraar en andere professionals

Optimalisering van de organisatie van het werk van leraren en andere professionals in school kan op allerlei manieren. Het centrale idee is: leraren werken aan de kern van hun vak, namelijk onderwijs geven en ontwikkelen. Bij aanhoudende lerarentekorten zijn ze daar ook het hardst nodig.

Leraren(teams) kunnen veelal (gesteund door hun schoolleiders en bestuurders) hun prioriteiten scherper stellen, werkzaamheden beter verdelen en deze gericht uitvoeren. Het totaal aan werkzaamheden en activiteiten op een school kan beter worden verdeeld onder leraren, specialisten, onderwijsassistenten en ander ondersteunend personeel. Welk type professional is voor een werkzaamheid of activiteit de aangewezen persoon? Dit kan een leraar (groepsleraar of vakleraar), onderwijsassistent of onderwijsondersteuner zijn, maar bijvoorbeeld ook een onderwijswetenschapper, lerarenopleider of professionals vanuit een specifieke organisatie of programma zonder winst oogmerk die iets toevoegen aan of aanvullen op het schoolcurriculum. Voor bepaalde activiteiten zijn misschien vrijwilligers of ouders inzetbaar.¹⁰¹

Ook hier vindt de Onderwijsraad dat principes van solidariteit en een rechtvaardige verdeling van de pijn van de lerarentekorten tussen scholen moeten meewegen (zie hoofdstuk 3). Hoe is het werk in het onderwijs en de inzet van mensen en middelen zó te organiseren, dat ook scholen en afdelingen met relatief veel sociaal kwetsbare leerlingen, waar het lerarentekort het nijpendst is, in onderwijs kunnen blijven voorzien?

Behalve zoeken naar een goede en rechtvaardige verdeling van beschikbare leraren over scholen en afdelingen (zie hoofdstuk 3), valt ook te denken aan het delen van netwerken van ouders, organisaties, bedrijven, vrijwilligers en andere personen die te hulp kunnen schieten om lerarentekorten het hoofd te bieden. Immers, niet alle scholen en afdelingen beschikken in dezelfde mate over economisch, sociaal, cultureel en persoonskapitaal.¹⁰² Binnen en tussen schoolbesturen en ook in regionaal verband kunnen nuttige contacten en toegang tot kennis, middelen, programma's of menskracht worden gedeeld en ter beschikking worden gesteld.

Andere professionals kunnen met leerlingen aan het werk met activiteiten en zaken naast, of aanvullend en in voorbereiding op het onderwijs dat de school verzorgt. Het ontwikkelen en geven van onderwijs blijft dan exclusief het terrein van de leraar. De inzet van anderen kan ook in de les en tijdens de scholing en vorming van leerlingen vormkrijgen. In de praktijk loopt dit vaak door elkaar, maar het wordt hierna uit elkaar getrokken om helder te krijgen welke werkzaamheden en activiteiten het betreft.

Inzet van andere professionals naast de les en het onderwijs

Andere professionals kunnen de leraar ondersteunen bij werkzaamheden naast de les rondom het voorbereiden en verzorgen van het onderwijs. Denk aan een assistent die zorgt dat het lokaal gereed is, het benodigde lesmateriaal klaarzet, zorgt dat de leerlingenadministratie op orde is, afspraken met ouders inplant of toetsen opbergt in het archief. Het kan ook gaan om het surveilleren bij toetsen of examens, pleinwacht in pauzes, of 'bijzitten' bij het eten van de lunch in het primair onderwijs. De andere professionals doen dus werkzaamheden die niet direct het ontwikkelen of verzorgen van onderwijs aan groepen leerlingen betreffen. Dat blijft het terrein van de leraar.

Ook voor grotere taken in school, die nu soms op het bordje van leraren belanden, kan ondersteunend personeel soelaas bieden. Denk aan taken als intern begeleider, mentoraat, decanaat, zorg- of ondersteuningscoördinator, organisatie van schoolreizen en vieringen, en coördinatie van de verlengde schooldag. Hiervoor is geen onderwijsbevoegdheid vereist. Leraren kunnen de tijd die zo vrijkomt, besteden aan de kern van hun vak: het ontwikkelen en geven van onderwijs.

Inzet van andere professionals in de les en het onderwijs

Leraren kunnen ook in de les en tijdens hun onderwijs ondersteund worden. Bijvoorbeeld door onderwijsassistenten. Dit is in het primair onderwijs al redelijk gebruikelijk. In het voortgezet onderwijs is dit bij sommige vakken heel gewoon (denk aan de technisch onderwijsassistent bij scheikunde) maar verder is de onderwijsassistent op veel scholen in het voortgezet onderwijs nog niet in beeld. Onderwijsassistenten of andere professionals

ondersteunen de leraar bijvoorbeeld bij een praktijkles of een practicum, begeleiden kleine groepjes leerlingen bij een specifieke opdracht, ondersteunen individuele leerlingen met specifieke leervragen of zorgen samen met de leraar voor voldoende rust en orde in de groep om de les goed te laten verlopen. Met onderwijsassistenten of andere professionals erbij kan de groep leerlingen in de les ook groter zijn. De leraar heeft de leiding in het voorbereiden en geven van het onderwijs, de onderwijsassistent ondersteunt de leraar daarbij.

Andere professionals inzetten in de lessituatie kan ook 'groter' aangepakt worden. In de vorm van het zogenaemde *team teaching* wordt onderwijs niet altijd verzorgd door een bevoegde leraar (dat is bij de opties hierboven wel het geval). Het onderwijs wordt ontwikkeld en verzorgd door een team waarin alle benodigde bevoegdheden geborgd zijn. De inzet van andere professionals is hier niet gericht op de uitvoering van een deel van het proces (bijvoorbeeld groepjes helpen in de klas) of losse taken (bijvoorbeeld nakijken, administratie), maar is integraal onderdeel van de hele aanpak van het ontwikkelen en geven van onderwijs. Het hele team is verantwoordelijk voor het onderwijs. Lessen worden voorbereid door het team en verzorgd door het team. De aard van de les of onderwijsactiviteit bepaalt dan welke teamleden wat doen. Ook door onderwijsbevoegdheden te verruimen, zijn leraren (in teams) beter inzetbaar.¹⁰³ De bovenbouw van het primair onderwijs kan bijvoorbeeld samenwerken met de onderbouw van het voortgezet onderwijs.

Inzet van andere professionals kan er ook toe leiden dat scholen in bijvoorbeeld het primair onderwijs hun lesdagen anders invullen. Zoals in de ochtend les van een bevoegde groepsleraar en in de middag onderwijsactiviteiten die ook anderen kunnen verzorgen. Dan staat er bijvoorbeeld in de middag geen groepsleraar voor de klas, maar een vakleerkracht voor de gymles of een kunstenaar voor creatieve vorming. Denk ook aan een lessenreeks verzorgd door een organisatie, bedrijf of wetenschapper, of aan de inzet van ouders of andere vrijwilligers bij activiteiten. Het betreffen hier nog steeds onderwijsactiviteiten in het kader van (een deel van) de wettelijke eisen (bijvoorbeeld kerndoelen). Die andere professionals moeten dus ook bekwaam zijn om dit onderwijs te verzorgen. Dit vergt een heldere bevoegdhedenstructuur (zie hieronder).

Uiteraard kunnen anderen ook lesdagen of delen van een lesdag invullen, waarop geen onderwijs wordt verzorgd, bijvoorbeeld als de school kiest voor een kleiner onderwijsaanbod in combinatie met minder lestijd. Dan betreft het een opvangfaciliteit, waarin ook ruimte is voor leerzame activiteiten als schaakles of kunst- en sportactiviteiten.

Inzet van andere professionals in het onderwijs vereist helderheid over bevoegdheden. Dit wordt hieronder toegelicht.

Implicaties voor het beroep van de leraar

Er is weinig bekend over de effecten van de inzet van andere professionals in het onderwijs vanwege lerarentekorten. Steeds meer scholen kijken naar andere manieren om onderwijs te organiseren, vaak ingegeven door hun visie op onderwijskwaliteit.¹⁰⁴ Er is geen eenduidige definitie van wat 'anders organiseren' inhoudt. Soms gaat het over het inzetten van andere professionals, soms over onderwijs op maat of flexibel omgaan met het rooster. Dit is in de praktijk meestal niet primair gedreven door lerarentekorten.

Onderzoeken naar anders organiseren zijn vaak kleinschalig en kwalitatief. Kwantitatieve gegevens over de effecten ontbreken. In gesprekken komt naar voren dat structurele inbedding van de andere professionals in het schoolteam belangrijk is. Dat gaat om meedenken over het geboden onderwijs in de school, pedagogische aanpak en professionalisering. Structurele inbedding betekent ook dat er zo veel mogelijk met dezelfde mensen voor langere tijd wordt samengewerkt. Elke school zal hierop een eigen visie willen ontwikkelen. Welk deel van het curriculum kan door of met de hulp van anderen worden verzorgd, wat moet de leraar echt zelf doen, om hoeveel en welke uren gaat het, hoe krijgt de samenwerking vorm en hoe worden de verschillende werkzaamheden verdeeld tussen leraren en andere professionals? Ook de rijksoverheid zal helder moeten zijn over de vereisten aan de inzet van anderen. Wat mag een onderwijsassistent of andere professional wel en wat niet?

Uit een inventarisatie van verschillende vormen van anders organiseren in het voortgezet onderwijs en de gevolgen ervan voor onderwijsmedewerkers, komen indicaties dat de werkdruk afneemt wanneer leraren zelf de taken en rollen onderling verdelen, een beroep

¹⁰¹ Onderwijsraad, 2021a.

¹⁰² Het Sociaal en Cultureel Planbureau onderscheidt in onderzoek naar structurele ongelijkheid naast economisch kapitaal (inkomen, financieel vermogen, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie) ook sociaal kapitaal (wie je kent), cultureel kapitaal (waar je bij past) en persoonskapitaal (wie je bent in termen van gezondheid en aantrekkelijkheid). Deze vormen van kapitaal zijn onderling verstrengeld. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau, 2023b.

¹⁰³ Onderwijsraad, 2018b; Van Tartwijk e.a., 2023.
¹⁰⁴ Voion, 2023.

doen op onderwijsassistenten voor ‘traditioneel’ onderwijs, en studenten inzetten.¹⁰⁵ Bij sommige vormen van anders organiseren zijn er aanwijzingen dat ze (in eerste instantie) vragen om een extra tijdsinvestering van leraren. Het kost alle betrokkenen tijd om een eigen visie te ontwikkelen op hoe dit moet gebeuren en te wennen aan optimalisering van de organisatie van het werk.¹⁰⁶ Daarnaast zijn er aanwijzingen dat voor die vormen waarbij sprake is van meer samenwerking, leraren meer plezier halen uit hun werk, onder andere door toegenomen autonomie, meer verantwoordelijkheid en verbeterd contact met leerlingen.¹⁰⁷ Dit zijn belangrijke elementen voor de aantrekkelijkheid van het beroep en goed om mee te nemen.

Aan deze onderzoeken en inventarisaties zijn geen algemene conclusies te verbinden. Hoe een school andere professionals zo kan inzetten dat het lerarenberoep aantrekkelijk blijft én bijdraagt aan het omgaan met lerarentekorten, moet in de praktijk verder worden uitgedacht en uitgewerkt. Dat moet op lokaal niveau gebeuren, onder de regie van de schoolbesturen. Het is belangrijk dat schoolleiders en leraren hierbij het voortouw nemen, omdat zij weten wat er past bij hun school en hun leerlingen. De overheid kan kaders ontwikkelen om de kwaliteit van het onderwijs te borgen.

Implicaties voor de continuïteit en kwaliteit van onderwijs

De inzet van andere professionals kan de risico's van de lerarentekorten voor de continuïteit van het onderwijs verkleinen. Dit vereist een duidelijke inhoudelijke visie van schoolleiders en hun bestuurders op wie welke delen of aspecten van het onderwijs kan en mag verzorgen, en onder welke condities. En het Rijk dient op dit punt voor een helder wettelijk kader te zorgen. Als de inzet van anderen in het onderwijs op een goede manier vorm krijgt, is de kans groter dat het onderwijs doorgang kan vinden.

Kwaliteitsborging vereist heldere bevoegdheidsstructuur

Het is belangrijk goed te onderzoeken en verder te verkennen wat een optimale inzet van andere professionals in het onderwijs behelst en wat de gevolgen zijn voor de onderwijskwaliteit.

De rijksoverheid dient een kader te ontwikkelen met betrekking tot de inzetbaarheid en bevoegdheid van mensen die onderwijs of een deel van het onderwijs verzorgen. Dit moet helderheid verschaffen over wie wat mag verzorgen in het onderwijs. Dit geldt voor alle professionals die werkzaam zijn in de school, zoals onderwijsassistenten, muziekdocenten en gastlesgevers. Bijvoorbeeld: wanneer, in welke situatie en voor welke leerstof mag een professional zelfstandig onderwijs verzorgen aan een groep of aan een leerling, wat moet onder toezicht van een leraar en wat behelst dat toezicht dan? Ook voor bijvoorbeeld medewerkers die hun onderwijsbevoegdheid in het buitenland hebben behaald, moet helder worden waartoe ze in Nederland bevoegd zijn en welk werk zij in het onderwijs kunnen verrichten. Het voorkomt dat professionals in het onderwijs taken krijgen toebedeeld waarvoor ze niet goed zijn opgeleid. Werkzaamheden en opleiding moeten goed op elkaar zijn afgestemd.

Goed opgeleid onderwijspersoneel is zo een belangrijke waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs. Welke werkzaamheden zijn voorbehouden aan een bevoegde leraar en wat mag ook worden gedaan door andere onderwijsmedewerkers? Wees helder over niet alleen de bevoegdheden van leraren maar ook die van de andere medewerkers in het onderwijs. Ook om te voorkomen dat er op dit punt grote verschillen tussen scholen ontstaan, al dan niet gedwongen door hoe hard het lerarentekort er drukt. De ongelijke verdeling van de lerarentekorten langs bijvoorbeeld sociaaleconomische lijnen kan leiden tot meer kansongelijkheid in het onderwijs. Dit gebeurt als juist sociaal kwetsbare leerlingen kwalitatief minder goede scholing en vorming krijgen, omdat dit op hun scholen te vaak wordt verzorgd of ondersteund door onderwijsmedewerkers die onvoldoende bekwaam of onbevoegd zijn, of geen passende opleiding hebben genoten.

Inzet van anderen wringt mogelijk met de krappe arbeidsmarkt

Vanwege de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt (zie hoofdstuk 2) is het niet vanzelfsprekend dat er andere professionals beschikbaar zijn om op scholen te werken. Ook hier concurreert het onderwijs met andere sectoren. Wel vergroot deze handelingsoptie de groep potentiële medewerkers op wie het onderwijs een beroep kan doen.

Ook voor andere professionals in scholen moeten schoolleiders en -besturen een goede werkgever zijn. En anderen inzetten voor het verzorgen van onderwijs in een situatie van lerarentekorten betekent niet noodzakelijk dat er in totaal minder mensen nodig zijn. Het kan juist zijn dat er extra mensen nodig zijn, zeker gezien de hoge werkdruk in het onderwijs. De inzet van personeel wordt wel doelmatiger als mensen taken en werkzaamheden kunnen uitvoeren die de meeste toegevoegde waarde hebben.¹⁰⁸ Daarom verdient het aanbeveling de rijksbekostiging te herijken met het oog op deze nieuwe situatie. Want de bekostiging moet structureel toereikend zijn, zodat alle scholen de transitie kunnen maken om de organisatie van het werk in het onderwijs structureel te kunnen optimaliseren (zie hoofdstuk 3).

4.3 Digitale technologie: geen handelingsoptie voor het omgaan met lerarentekorten

Bij aanhoudende lerarentekorten wordt vaak geopperd digitale technologie in te zetten. Deze optie zou horen bij de hiervoor besproken handelingsopties gericht op de organisatie van het werk in het onderwijs en de inzet van mensen en middelen daarbij. Maar de Onderwijsraad wijdt er een aparte paragraaf aan, omdat de inzet van digitale technologie volgens de raad geen verlichting biedt in een situatie van lerarentekorten.

Digitale technologie dringt steeds meer door in het leven van alledag en dus ook in het onderwijs. Communicatie vindt tegenwoordig grotendeels plaats via digitale media en digitale platforms. Een recent fenomeen is dat digitale technologie met behulp van grote hoeveelheden data en slimmere algoritmen intelligente gedragingen van mensen kan nabootsen. ChatGPT is zo'n in het oog springende toepassing van intelligente digitale technologie waarvan – wenselijk of niet – in het onderwijs steeds meer gebruik wordt gemaakt. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt de opmars van intelligente technologie een vierde revolutie, die onze manier van werken en leven zal transformeren, zoals de stoommachine, elektriciteit en digitalisering dat eerder deden.¹⁰⁹ (Intelligente) digitale technologie biedt veel mogelijkheden om bepaalde onderwijstaken van leraren over te nemen, te vergemakkelijken of te versnellen. Bijvoorbeeld in de vorm van adaptieve leermaterialen, automatische nakijkprogramma's en *dashboards* die onderwijs- en leerprocessen weergeven en interpreteren.¹¹⁰ Daarmee lijkt de inzet ervan in het onderwijs een kansrijke optie om lerarentekorten op te vangen.

Leraren blijven een belangrijke spil in het onderwijs

De Onderwijsraad ziet dat echter anders. Want met de inzet van digitale technologie wordt het geven van onderwijs complexer. Digitale technologie manifesteert zich namelijk als een extra actor in het onderwijsproces, naast leraren, leerlingen en hun ouders. De inzet van deze technologie levert geen besparing op in de zin dat er de facto minder leraren nodig zijn. Want betrokkenheid en professioneel handelen van leraren zijn altijd nodig, ook wanneer intelligente technologie processen deels overneemt of wanneer leerlingen met deze technologie zelfstandig leren. Onderwijs geven vergt immers kwaliteiten die computers missen, zoals een brede opmerkzaamheid, pedagogische sensitiviteit en didactisch inspelen op specifieke en onverwachte situaties.¹¹¹ Daarnaast kan het gebruik van digitale technologie in de klas de beheersing van vaardigheden beïnvloeden. Internationaal onderzoek laat een negatief verband zien tussen de hoeveelheid technologie die in klassen gebruikt wordt en de vaardigheden van 15-jarigen in lezen, wiskunde en natuurwetenschappen. De onderzoekers wijzen op het risico dat digitale leermiddelen van lage kwaliteit in de plaats komen van waardevolle analoge leeractiviteiten. En dat veel leraren wellicht beter toegerust zijn om bepaalde activiteiten analoog met een klas uit te voeren, zonder de inzet van technologie.¹¹²

De inzet van (intelligente) digitale technologie vraagt dus extra werk en aandacht van leraren, in plaats van hen te ontlasten. Bijvoorbeeld bij het selecteren van geschikte hulpmiddelen, het afstemmen ervan op leerdoelen en het creëren van leeractiviteiten.¹¹³ Ook vergt het professionaliseringstijd van leraren om technologie effectief te integreren in hun onderwijspraktijken.¹¹⁴ Het is dus beslist geen handelingsoptie om arbeidsbesparend te werken. Leraren blijven een belangrijke spil in het onderwijs.

¹⁰⁸ Onderwijsraad, 2021a.

¹⁰⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2021.

¹¹⁰ Onderwijsraad 2022b.

¹¹¹ Ibid.

¹¹² OESO, 2021; Onderwijsraad, 2022c.

¹¹³ Mishra & Koehler, 2006.

¹¹⁴ Ertmer, & Ottenbreit-Leftwich, 2010.

¹⁰⁵ Voion, 2023.

¹⁰⁶ Onderwijsraad, 2021a.

¹⁰⁷ Voion, 2023.

Inzet digitale technologie heeft negatieve implicaties voor kansengelijkheid

De raad wijst er verder op dat inzet van (intelligente) digitale technologie negatieve implicaties heeft voor gelijke kansen in onderwijs en sociale gelijkheid, en daarmee afvalt als handelingsoptie in de omgang met lerarentekorten. Zeker omdat lerarentekorten zelf al ongelijk verdeeld zijn, grotendeels langs sociaaleconomische lijnen.

Niet alle leerlingen hebben even goed de beschikking over digitale middelen of toegang tot een digitale infrastructuur, zijn even digitaal vaardig, of kunnen vanuit thuis of hun omgeving worden ondersteund. Er is sprake van een digitale kloof. Deze term verwijst naar het verschil tussen degenen die van digitale leermiddelen profiteren en degenen voor wie dit in mindere mate geldt of die zelfs nadelen ondervinden van de technologie.¹¹⁵ Toegang tot digitale apparatuur en leermiddelen blijkt niet voldoende om de kloof te dichten. Leerlingen moeten ook digitaal geletterd zijn om de technologie te benutten en er verantwoord mee om te gaan. Bovendien pakt de technologie bij sommige groepen leerlingen gunstiger uit dan bij andere. Ook ontstaan er verschillen tussen leerlingen, doordat de ene leraar of school beter is toegerust dan de andere om de technologie te gebruiken. Al deze verschillen hangen samen met achtergrondfactoren zoals sociaaleconomische status, migratieachtergrond en sekse.¹¹⁶ Zo liepen tijdens de covid-19-pandemie leerlingen met lager opgeleide ouders meer achterstanden op dan degenen met hoger opgeleide ouders. Dit komt mogelijk doordat zij minder profiteerden van het vervangende online onderwijs.¹¹⁷



115 Onderwijsraad, 2022b.

116 Van de Werfhorst, Kessenich & Geven, 2022.

117 Engzell, Frey & Verhagen, 2021.

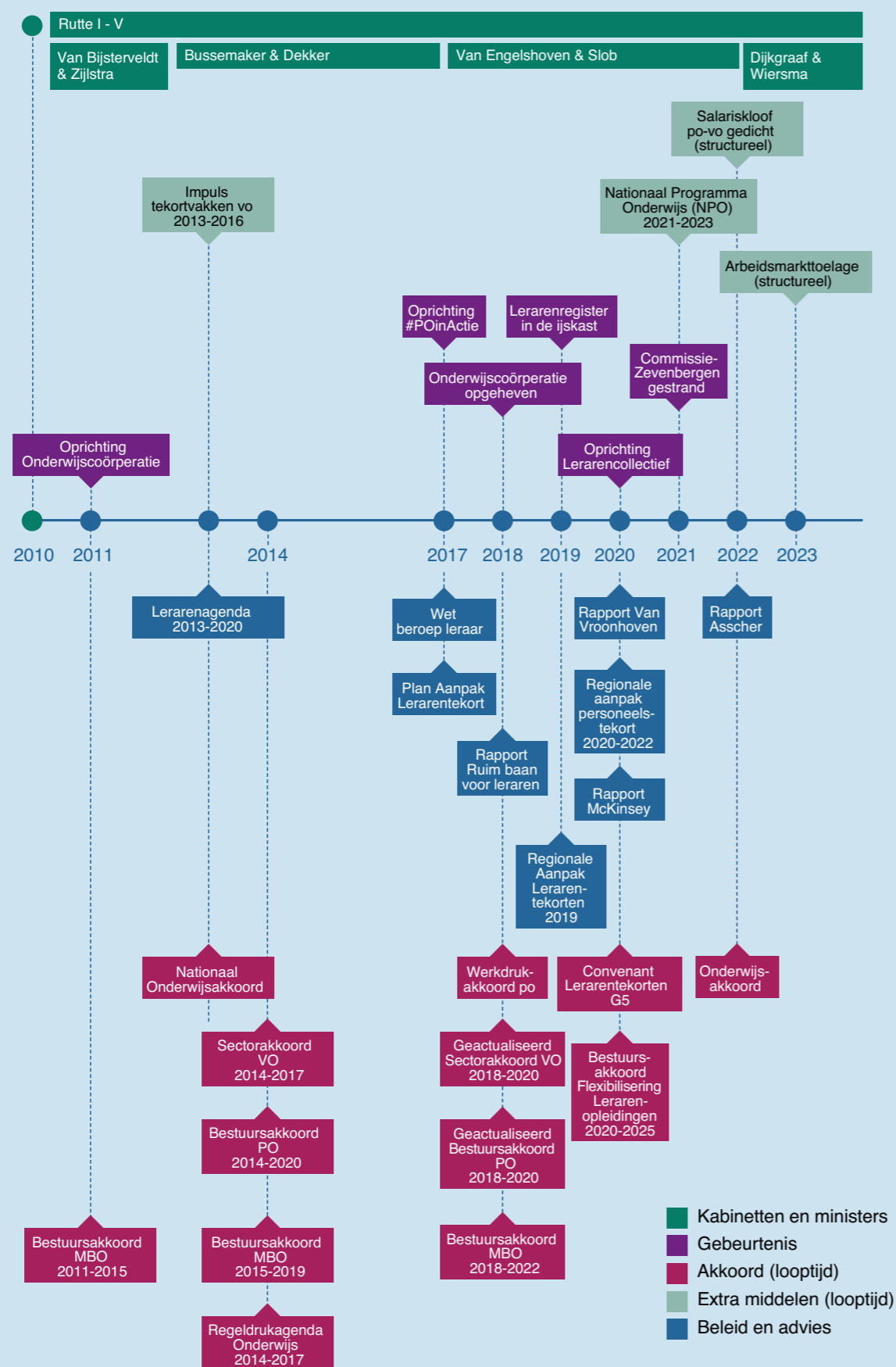
Bijlage. Overzicht lerarenbeleid 1993-2023

Tabel 3. Beleidsnota's en actieplannen lerarenbeleid 1993-2013.¹¹⁸

Vitaal Leraarschap (1993)	Minister Ritzen in kabinet-Lubbers III
<i>Thema's</i>	<i>Maatregelen</i>
Professionalisering leraren in moderne arbeidsorganisaties	Schoolprofielbudget voor taak- en functiedifferentiatie
Randvoorwaarden door overheid	Schoolprofielbudget voor taak- en functiedifferentiatie
Kwaliteit van leraren en lerarenopleiding	Beroepsprofiel en ontwikkeling startbekwaamheidseisen
Maatwerk voor morgen. Het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt (1999)	Minister Hermans in kabinet-Kok II
Modernisering arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid	Decentralisering en normalisering arbeidsvoorwaarden
	Modernisering van de (collectieve) arbeidsvoorwaarden
	Normen voor differentiatie in functies
	Integraal personeelsbeleid
	Taakbelasting en werkdruk
	Bevordering van mobiliteit
De kwaliteit van het beroep	De verantwoordelijke leraar
	Kwaliteitswet (Wet op het leraarschap)
	Startbekwaamheidseisen als minimumkwaliteitsnorm
	Een publiekrechtelijk register van leraren
Diversiteit in het leraarsberoep	Op zoek naar nieuwe kwaliteit
	Kwaliteitsgaranties (ten behoeve van zijinstromers)
	Zij-instromers in de opleiding
	Flexibele en duale routes
	Actieve lerarenopleidingen
	Stimulerende rol voor de overheid
	Belemmeringen wegnemen: verbreding instroom lerarenopleiders bevoegdheid basisvorming/vmbo
	Verantwoording achteraf en mogelijkheden tot bijsturing
	Studeren met een leerarbeidsovereenkomst
Alle 'hands' aan dek: De personeelsvoorziening in het onderwijs	Urgentieprogramma, onder andere stille reserve, mobiliteit, voorkoming voortijdige uitstroom, nieuwe doelgroepen
Actieplan LeerKracht van Nederland (2007)	Minister Plasterk in kabinet-Balkenende IV
Sterker beroep	Beroepsvereniging leraren
	Beroepsregister door beroepsgroep
	Scholingsfonds (Lerarenbeurs)
Kwaliteitsagenda leraren (Krachtig meesterschap)	Kwaliteit lerarenopleidingen: <ul style="list-style-type: none"> • aanscherping instroomniveau (intakegesprekken, vakkenpakket) • aanscherping eindniveau (kennisbases en eindtermen) • kwaliteit opleidingsscholen • meer academici

Professionelere school	Versterking positie leraar
	Prestatieafspraken over werkdruk
	Prestatieafspraken over diversiteit
	Toezicht op kwaliteit leraarschap
Betere beloning	Funciemix
	Verkorting carrièrelijn
	Arbeidsmarkttoeslag (G4 en vmbo en mbo)
Korte termijn	Activering stille reserve en meer zij-instroom
Lerarenagenda 2013-2020 (2013)	Minister Bussemaker in kabinet-Rutte II
Hogere kennis- en geschiktheidseisen aankomende studenten lerarenopleidingen	Instroomeisen in tweedegraadslerarenopleidingen
	Selectie op geschiktheid voor het beroep
Hogescholen en universiteiten gaan door met verbetering van kwaliteit lerarenopleidingen	Kwaliteitsverbetering lerarenopleidingen
	Ruimte voor opleidingen met ambitie
	In kaart brengen relaties scholen — lerarenopleidingen
	Verbetering kwaliteit van lerarenopleiders
Via aantrekkelijke en flexibele leerroutes meer doelgroepen voor de lerarenopleidingen	Meer leraren in tekortvakken opleiden door aantrekkelijke en flexibele leerroutes voor zij-instromers
	Aantrekkelijker maken van de pabo voor mannen
	Meer vwo'ers aantrekken voor de pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen
	Meer masteropgeleide leraren voor de klas
Startende leraar ontwikkelt zich na de opleiding tot een volledig bekwame leraar	Inwerk- en begeleidingsprogramma voor alle leraren
	Experimenteren met junior leraar
	Goede begeleiding als onderdeel professioneel statuut
Leraren, schoolleiders en schoolbesturen maken van scholen lerende organisaties	Voortzetting ontwikkeling naar gedegen personeelsbeleid
	Carrièreperspectief in een aantrekkelijke leeromgeving
	Meer professionele ruimte, minder regeldruk
	Leraren en bedrijfsleven leren van elkaar
	Intensivering samenwerking scholen—lerarenopleidingen
Alle leraren bekwaam en bevoegd	Onderwijsgeveden werken continu aan hun professionele ontwikkeling
	Validering kwaliteit nascholingsaanbod
	Leraren maken in het register zichtbaar dat ze bevoegd en blijvend bekwaam zijn
	Elke onderwijsgevende is bevoegd
Een sterke beroepsorganisatie	Ontwikkeling naar een volwaardige beroepsgroep
	Verbetering imago van de leraar

Figuur 2. Tijdlijn lerarenbeleid op hoofdlijnen 2013-2023.¹¹⁹



Geraadpleegd

Ter voorbereiding van deze verkenning heeft de Onderwijsraad gesprekken gevoerd met onder meer leraren, schoolleiders, schoolbestuurders, ouders en onderzoekers. Er is onder andere gesproken met de volgende personen.

Naam	Organisatie
Ruud van der Aa	CAOP
Duco Adema	Cedergroep
Daniëlle Baas	Branchevereniging Maatschappelijke Kinderopvang
Cobi van Beek	Cobi van Beek
Judith van Biemen	Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Progresso
Laura Borghols	Veurs Lyceum
Rianne Buist-Pasveer	Stichting Consent-Enschede
Frank Cörvers	Maastricht University
Rik Dillingh	Centraal Planbureau
Harry Dobbelaar	Zonova
Patrick van der Duin	Foresight & Innovation Management
Dominique van der Elst	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Gerard van Essen	Sociaal-Economische Raad
Joos Francke	Inspectie van het Onderwijs
Jonne Gaemers	Scholengroep AMOS
Femke Geijssel	TIAS School for Business & Society
Annerose Groot	Breed Bestuurlijk Overleg Amsterdam
Jan Haarhuis	Universiteit Utrecht
Joni Heijboer-Luymes	Focus Beroepsacademie / OZHW Groen College
Lex Herweijer	Sociaal en Cultureel Planbureau
Colette van den Heuvel	Samenwerkingsverband Samen Opleiden I AOSL
Tom Hogervorst	VO-raad
Josta de Hoog	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Ben Jongbloed	Universiteit Twente
Frans Kaiser	Universiteit Twente
Ila Kasem	Van de Bunt Adviseurs
Riemer Kemper	Sociaal-Economische Raad
Madelief Keyser	Kunskapskolan Nederland
Maarten Lamé	PO-Raad
Jan Karel Lenstra	Centrum voor Wiskunde & Informatica
Wim Maas	Algemene Vereniging Schoolleiders
Julia Marthaler	CAOP
Ralf Maslowski	Sociaal en Cultureel Planbureau
Marc van der Meer	Tilburg Law School
Petra Molenaar	Notre Dame des Anges
Irma Nentjes	CAOP
Willemien Noordhof	Kunskapskolan Nederland
Kitty Oirbons	Het Baken Almere
Lars Oomens	Landelijk Actie Komitee Scholieren
Heleen van der Ree	Nederlandse Vereniging van Wiskundeleraren
Thijs Roovers	Algemene Onderwijsbond
Frans Schouwenburg	Kennisnet
Paul Slier	Onderwijsgroep Galilei
Marco Snoek	Hogeschool van Amsterdam
Jeroen Spanbroek	Stichting Westelijke Tuinsteden
Roel Spits	Projectgroep Anders omgaan met langdurige tekorten
Marc van der Steeg	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Machteld Swanborn	Inspectie van het Onderwijs
Lieke Thesingh	Breed Bestuurlijk Overleg Amsterdam
Monique Turkenburg	Sociaal en Cultureel Planbureau
Jilles Veenstra	Federatie van Onderwijsvakorganisaties
Michiel Verbeek	Schrijver op onderwijsgebied
Paul Verstraten	Centraal Planbureau
Lobke Vlaming	Ouders & Onderwijs
Renata Voss	Stichting BOOR
Linda de Wagt	Onderwijsprofessional
Elwine Walraven	Stichting BOOR
Silke de Wilde	Foresight & Innovation Management
Frank de Wit	Scala College & Coenecoop College
Daniëlle Woestenberg	CNV

Literatuur

Van der Aa, R., Van den Berg, D., Scheeren, J., Stevenson, S., Vermeulen, M., Vrielink, S., & Van Zijtveld, S. (2020). *Onderwijstijd: meer of minder? Internationaal vergelijkend onderzoek naar de urennorm en onderwijstijd in het primair onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Van der Aa, R., & Van der Ploeg, S. (2018). 25 jaar lerarenbeleid in Nederland: balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit. In F. Cörvers & M. van der Meer (Red.), *Onderwijs aan het werk – 2018: Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (pp. 49-60). Den Haag: CAOP.

Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2022a). *Personeelstekorten primair Onderwijs. Peildatum 1 oktober 2022*. Tilburg: Centerdata.

Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2023). *Personeelstekorten voortgezet onderwijs. Peildatum 1 oktober 2022. Pilot*. Tilburg: Centerdata.

Adriaens, H., Elshout, M., Elshout, S., & De Cock, E. (2021). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2021*. Tilburg: Centerdata.

Adriaens, H., De Vos, K., & Guimarães, J. (2022b). *De toekomstige arbeidsmarkt voor personeel in po, vo en mbo 2022-2032*. Tilburg: Centerdata.

Algemene Onderwijsbond (2019). *Lerarentekort ontregelt onderwijs. Leden-enquête Algemene Onderwijsbond*. Utrecht: AOb.

BBO Amsterdam (2020). *Noodplan lerarentekort Amsterdam*. Amsterdam: BBO.

Centraal Planbureau (2013). *Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid*. CPB-notitie, 23 oktober 2013. Den Haag: CPB.

Cörvers, F., & Van der Meer, M. (2018). *Onderwijs aan het werk – 2018: Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Cörvers, F., & Goedhart, R.E. (2021). *Uitstroom van personeel uit de publieke sector: baanmobiliteit met verlies van kwaliteit?* Maastricht: Maastricht University.

Ebregt, J., Jongen, E., & Scheer, B. (2022). Groei beroepsbevolking gaat sterk afvlakken. *ESB.nu*.

Engzell, P., Frey, A., & Verhagen, M.D. (2021). Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(17), e2022376118.

Ertmer, P.A., & Ottenbreit-Leftwich, A.T. (2010). Teacher technology change: How knowledge, confidence, beliefs, and culture intersect. *Journal of Research on Technology in Education*, 42(3), 255-284.

Hooge, E. (2018). *Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek 'Financiering van het funderend onderwijs'*. Georganiseerd door de commissie OCW – Tweede Kamer op woensdag 14 maart 2018.

I&O Research (2022). *Ervaringen met kinderopvang. Meting 1 – oktober 2022*. Amsterdam: I&O Research.

Interdepartementaal beleidsonderzoek Sturing op Onderwijskwaliteit (2023). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*. Den Haag: IBO Sturing op Onderwijskwaliteit.

Inspectie der Rijksfinanciën (2020). *Brede maatschappelijke heroverweging 1: Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kohnstamm Instituut & CAOP (2019). *Anders organiseren? Teamwork! Verkenning naar de personele gevolgen van anders organiseren in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Voion.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company.

Van der Meer, M., Cörvers, F., & Van der Aa, R. (2023a). *Onderwijs aan het werk – 2023: Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.

Van der Meer, M., Van der Aa, R., Wisse, R., & Cörvers, F. (2023b). De lerarenagenda 2013-2022: inzet en opbrengsten op hoofdlijnen. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (Red.), *Onderwijs aan het werk – 2023: Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (pp. 24-51). Den Haag: CAOP.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). *Versterken toegankelijkheid pabo*. Brief aan de Tweede Kamer, 12 november 2021.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022a). *Decemberbrief lerarenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer, 13 december 2022.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022b). *Trendrapportage arbeidsmarkt leraren po, vo en mbo 2022*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Mishra, P., & Koehler, M.J. (2006). Technological pedagogical content knowledge: A framework for teacher knowledge. *Teachers College Record*, 108(6), 1017-1054.

OESO (2020). *Curriculum overload: A way forward*. Paris: OECD Publishing.

OESO (2021). *OECD Digital Education Outlook 2021: Pushing the frontiers with AI, blockchain and robots*. Paris: OECD Publishing.

Onderwijsraad (2018a). *Brief lerarentekorten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2018b). *Ruim baan voor leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021a). *Tijd voor focus*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021b). *Later selecteren, beter differentiëren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2021c). *Publiek karakter voorop*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2022a). *Werkprogramma 2023*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2022b). *Inzet van intelligente technologie*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2022c). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad.

PO-Raad (2022). *Denken, doen en doorpakken in de regio. 3D model voor opgavegerichte aanpak personeelstekort primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.

PO-Raad & VO-raad (2021). *Whitepaper Onderwijshuisvesting*. Utrecht: PO-Raad & VO-raad.

Prokic-Breuer, T., Vermeulen, S., & De Wolf, I. (2023a). De invloed van schoolkenmerken, persoonskenmerken en arbeidsvoorwaarden op beroepsuitval en mobiliteit van jonge leraren in het primair onderwijs. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (Red.), *Onderwijs aan het werk – 2023: Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (pp. 156-171). Den Haag: CAOP.

Prokic-Breuer, T., Vermeulen, S., & De Wolf, I. (2023b). De sortering van po-leraren naar school-, leerling- en persoonskenmerken. In M. van der Meer, F. Cörvers & R. van der Aa (Red.), *Onderwijs aan het werk – 2023: Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (pp. 172-189). Den Haag: CAOP.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2021). *Werkende mantelzorgers van ouderen. Verkenning van hun toekomst en ondersteuningsbehoeften*. Bilthoven: RIVM.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd. Waarom vrouwen in deeltijd blijven werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2023a). *Reflectie SCP op Aanpak Arbeidsmarktcrise: Krappe arbeidsmarkt vraagt om meer mensgerichte oplossingen*. Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2023b). *Eigentijdse ongelijkheid. De postindustriële klassenstructuur op basis van vier typen kapitaal. Verschil in Nederland 2023*. Den Haag: SCP.

Sociaal-Economische Raad (2022). *Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*. Den Haag: SER.

Sociaal-Economische Raad (2023). *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktcrise*. Den Haag: SER.

Van Tartwijk, J., Beijaard, D., & Van Rijswijk, M. (2023). *Whitepaper Lerarentekorten. Over oorzaken, beleid en oplossingen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Voion (2023). *Anders organiseren in het voortgezet onderwijs. Inventarisatie van de verschillende vormen van anders organiseren en de gevolgen ervan voor onderwijsmedewerkers*. Den Haag: Voion.

VO-raad (2018). *Anders organiseren als oplossing voor het lerarentekort? Praktijkvoorbeelden uit de sector*. Utrecht: VO-raad.

Ter Weel, B., Stolp, T., & De Graaf, D. (2020). *Investeren in onderwijs loont*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Van de Werfhorst, H.G., Kessenich, E., & Geven, S. (2022). *The Digital Divide in Online Education. Inequality in Digital Readiness of Students and Schools. Computers and Education Open*, 100100. <https://doi.org/10.1016/j.caeo.2022.100100>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2021). *Opgave AI. De nieuwe systeemtechnologie*. Den Haag: WRR.

Colofon

Goed onderwijs voor iedereen: daar draagt de Onderwijsraad aan bij. De raad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering en de Eerste en Tweede Kamer. Gevraagd én uit eigen beweging. Dit mondt uit in gefundeerde verkenningen en adviezen die focussen op oplossingen voor de langere termijn. Ze gaan over alle vormen van onderwijs: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

De raad is onafhankelijk en staat tegelijkertijd midden in de samenleving en het onderwijs. De adviezen zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten. En ze worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. De JongerenOnderwijsraad, met leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen, voedt de raad met ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denkt mee over onderwerpen.

Samenstelling raad

prof. dr. E.H. (Edith) Hooge (voorzitter)
dr. O. (Orhan) Agirdag
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta
prof. dr. P.W.A. (Pieter) Huisman
dr. A. (Esmah) Lahlah
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor
D. (Daisy) Mertens MEd
dr. C.J. (Cor) van Montfort
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas
prof. dr. T. (Trudie) Schils
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

Bestellingen van publicaties

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00

ISBN 978-94-6121-084-5
Intern documentnr. AD.2300086

Ontwerp

thonik

Fotografie

Edwin Walvisch
© Onderwijsraad, Den Haag

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, juni 2023

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00