ONDERWIJS raad

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en
de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
20180156/1159		Den Haag, 25 mei 2018
Uw kenmerk	Doorkiesnummer	Onderwerp
		Brief *Lerarentekorten*

Mevrouw de Minister, Mijnheer de Minister,

Leraren spelen een cruciale rol bij het realiseren van kwalitatief goed onderwijs. Het is echter de vraag of er nu en in de toekomst wel voldoende goede leraren voor de klas staan. De Onderwijsraad signaleert met anderen dat er sprake is van een groot en urgent maatschappelijk probleem. Er zijn omvangrijke tekorten aan leraren en de verwachting is dat deze sterk zullen toenemen. Dit geldt vooral voor het primair onderwijs. In 2022 wordt in deze sector een tekort verwacht van ruim 4.100 fte en in 2027 een tekort van 11.000 fte. Ook recent onderzoek toont een alarmerend beeld: in het eerste kwartaal van 2018 is het aantal vacatures in het primair onderwijs ten opzichte van een jaar eerder met 37% gestegen en openstaande vacatures worden minder snel vervuld. Maar ook in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs is de situatie ernstig, vooral voor bepaalde vakken (zoals natuurkunde, scheikunde en rekenen/wiskunde).[1] De lerarentekorten hebben grote consequenties, zoals uitval van lesuren, lessen die gegeven worden door onbevoegden of onvoldoende bekwame leraren, samenvoegen van groepen, het vrijwel vervallen van andere functies binnen een school (zoals de functie van intern begeleider) en werkdrukverhoging. Die consequenties brengen de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs in gevaar. Daarom adviseert de Onderwijsraad u een landelijke taskforce Lerarentekorten in te stellen. De centrale overheid neemt hiermee haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel.

Genomen maatregelen hebben vooralsnog onvoldoende effect

De regering heeft reeds maatregelen genomen om de lerarentekorten terug te dringen. Er zijn daarbij zes actielijnen: verhoging van de in-, door- en uitstroom van de lerarenopleidingen; bevordering van zij-instroom; behoud van leraren voor het onderwijs; activering van stille reserve; verbetering van beloning en van het carrièreperspectief; en andere organisatie van onderwijs en stimulering van innovatieve concepten.[2] Daarnaast kunnen uitvoering van het werkdrukakkoord in het primair onderwijs en benutting van de ruimte in de wettelijke urennorm in het voortgezet onderwijs bijdragen aan vermindering van de tekorten.[3] Hetzelfde geldt voor de beloofde investeringen in salarissen en arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs.[4] Ook is een groot aantal initiatieven gestart om leraren (na) te scholen, zoals de educatieve minoren, het project *Eerst de Klas* en specialistische educatieve hbo-masters. Daarnaast zijn er samenwerkingsprojecten opgezet tussen onderwijsinstellingen en het bedrijfs-

[1] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017a). *Lerarentekort.* Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 28 november 2017 - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017b). *Onderwijsarbeidsmarkt.* Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 28 november 2017 - Ecorys & Dialogic (2018). *Arbeidsmarktbarometer in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Zie ook Lubberman, H.J.H., Rossing, H.J., Leemans, A., & Paulussen-Hoogeboom, M.C. (2017). *Sectoranalyse onderwijs. Eindrapport.*

[2] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017c). *Plan van aanpak lerarentekort.* Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 24 februari 2017 - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017d). *Lerarentekort in het primair onderwijs.* Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 26 juni 2017 - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017a - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017e). *Kiezen voor de klas: Voldoende en toegeruste leraren. Stand van zaken Lerarenagenda 2013-2020.* Brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 28 november 2017.

[3] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018a). *Werkdrukakkoord primair onderwijs.* Brief Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 9 februari 2018 - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018b). *Toepassing ruimte in wet- en regelgeving onderwijstijd voor reductie van het aantal lesuren in het voortgezet onderwijs.* Brief Minister van OCW aan de Tweede Kamer, 16 april 2018.

[4] Rijksoverheid (2017). *270 miljoen euro voor basisschoolleraren.* Nieuwsbericht.

leven. Ook lokaal worden maatregelen genomen zoals het verstrekken van scholingsbeurzen, vergoeden van reiskosten en beschikbaar stellen van woningen.

Ondanks de vele maatregelen zijn de tekorten echter nog steeds nijpend en kunnen de kwantitatieve tekorten leiden tot kwalitatieve lerarentekorten, bijvoorbeeld zodra het nodig wordt om deels of geheel onbevoegden en minder bekwamen in te zetten. De Onderwijsraad vindt dat maatregelen gericht op het opheffen van de tekorten niet mogen leiden tot concessies aan de kwaliteitseisen die aan leraren gesteld worden of aan de centrale positie van de leraar.[5] De overheid heeft hierin een verantwoordelijkheid. Het bewaken van de "bekwaamheid van hen die onderwijs geven" is immers een grondwettelijke taak van de nationale overheid.[6]

Verschillende verklaringen voor lerarentekorten

Voor de lerarentekorten zijn verschillende verklaringen aangedragen waarvan de aantrekkelijkheid van het leraarschap een veelgenoemde is. Hierbij spelen onder andere status en imago van leraren, loopbaanmogelijkheden, werkdruk en beloningsstructuren een rol. Deze factoren hangen met elkaar samen.

De status van het leraarschap daalt. Ook het imago van het vak van leraar staat er niet goed voor. Het maatschappelijk aanzien van de leraar in het primair en voortgezet onderwijs is achteruit gegaan.[7] Daarnaast dragen te weinig uitzicht op doorgroei- en loopbaanmogelijkheden en uitdaging ertoe bij dat leraren vaak niet tevreden zijn over hun werk. Uitstroom naar andere arbeidssectoren kan hiervan een gevolg zijn. Bovendien leidt dit tot minder motivatie onder studenten om een lerarenopleiding te gaan volgen.[8] Ook de ervaren werkdruk speelt een rol. De werkstress in het onderwijs is flink hoger dan in andere sectoren.[9] Leraren geven aan structureel over te werken, niet genoeg tijd te hebben om alle taken goed uit te voeren en weinig tijd voor professionalisering te hebben.[10] Ten slotte maken de relatief lage salarissen in het onderwijs het leraarschap onvoldoende aantrekkelijk. Dit geldt vooral voor de salarissen in het primair onderwijs. Leraren in het primair onderwijs hadden in 2015 een 14 procent lager gemiddeld bruto uurloon dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. In het voortgezet onderwijs zijn er hierbij verschillen tussen bevoegdheden en vakken.[11] Ook in internationaal perspectief zijn in Nederland de lerarensalarissen relatief laag.[12]

Langetermijnperspectief is noodzakelijk

Naast bovengenoemde oorzaken is de bestaande kwalificatiestructuur in het onderwijs ontoereikend.[13] De huidige kwalificatiestructuur is complex en kent bezwaren. De organisatie van de kwalificatiestructuur beperkt bijvoorbeeld de loopbaan- en ontwikkelingsmogelijkheden van leraren.[14] Daarnaast gaan de maatregelen om de tekorten terug te dringen uit van de huidige kwalificatiestructuur. Daarom komt de Onderwijsraad dit najaar, naar aanleiding van een adviesvraag van de Tweede Kamer, met een strategisch advies voor de lange termijn over loopbanen van

---

[5] Onderwijsraad (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*.
[6] Huisman, P. (2018). Lerarentekort: terugkijken en verder kijken. *Ntor, 2,* 5-7.
[7] Cörvers , F., Mommers, A., Van der Ploeg, S., & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 2lste eeuw.*
[8] Bahlmann, M., Van Egmond, R.J., Eustatia, B. & Pillen-Warmerdam, D. (2017). *Effecten op de overwegingsintentie van scholieren en mbo-4 studenten om leraar te worden.*
[9] Hooftman, W.E., Mars, G.M.J., Janssen, B., De Vroome, E.M.M., Michiels, J.J.M., Pieters, A.J.S.F. & Van den Bossche, S.N.J. (2017). *Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2016.*
[10] Algemene Onderwijsbond (2017). *Tijdsbesteding leraren po en vo. Januari 2017* - Van Toly, R., Groot, A., Klaeijsen, A., & Brouwer, P. (2017). *Ervaren werkdruk in het mbo. Onderzoeksverslag.* 's Hertogenbosch: ecbo - Van den Berg, D., & Scheeren, J. (2017). *Rapport Tevreden werken in het voortgezet onderwijs.*
[11] Van der Werff, S., Biesenbeek, C., & Heyma, A. (2017a). *Wat een leraar in het primair onderwijs verdient. Vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het primair onderwijs met de marktsector, 2006-2015* - Van der Werff, S., Biesenbeek, C., & Heyma, A. (2017b). *Wat een leraar in het voortgezet onderwijs verdient. Vergelijking van het loon van leraren en schoolleiders in het voortgezet onderwijs met de marktsector, 2006-2016.*
[12] Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Education at a glance*.
[13] Met kwalificatiestructuur wordt bedoeld 'het systeem van bekwaamheidseisen, bevoegdheden, functiestructuren en beloningsstructuren' - Onderwijsraad (2003). *Een kwalificatiestructuur voor het onderwijs* - Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (2009). *Onderwijsberoepen in Nederland. Schets van een samenhangende kwalificatiestructuur.*
[14] Onderwijsraad (2013). *Herijking bekwaamheidseisen* - Onderwijsraad (2017). *Advies Besluit lerarenregister*. Zie ook Ecorys (2011). *Evaluatie Wet op de Beroepen in het Onderwijs*.

leraren. Daarin wordt een nieuw perspectief op het leraarschap gepresenteerd.[15] In dat advies kijkt de raad hoe opleidings- en arbeidsstructuur *structureel* kunnen bijdragen aan zowel *voldoende* als *goede* leraren.

Maar ook kortetermijnaanpak is nodig
Nadenken over een structurele oplossing voor de lange termijn is echter niet genoeg. Het is van belang dat er ook een aanpak komt die op korte termijn effectief is. Het is opvallend dat de aanpak van de lerarentekorten niet in het regeerakkoord is genoemd en dat er geen centrale regie wordt gevoerd om dit urgente probleem aan te pakken. De Onderwijsraad is van mening dat er een landelijke taskforce moet worden ingesteld om een impuls te geven aan het oplossen van de lerarentekorten en vindt dat de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hiervoor de regie en de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen. Een dergelijk stimulerend en activerend beleidsinstrument heeft zijn diensten bewezen bij het aan het werk helpen en houden van 55-plussers en bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Ook een vergelijking met de landelijke aanpak in de zorgsector is op zijn plaats. Daar is afgelopen maart een actieprogramma gepresenteerd met als doel voldoende medewerkers die goed zijn toegerust voor en tevreden zijn met hun werk. Hiervoor worden onder andere aan een landelijke actietafel afspraken gemaakt over hoe knelpunten kunnen worden aangepakt.[16]

Doordat de verschillende verklaringen voor de tekorten met elkaar samenhangen en de huidige maatregelen versnipperd lijken, is het belangrijk dat de voorgestelde taskforce een integrale en coherente aanpak kiest. Daarnaast dienen de reeds genomen maatregelen geëvalueerd te worden op hun impact. Aangezien de kwaliteit van het onderwijs de gehele samenleving raakt, adviseert de raad ook andere ministeries te betrekken bij de taskforce zoals Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Algemene Zaken en Financiën. Met het instellen van een taskforce en een regierol voor de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap neemt de centrale overheid haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel.

Met beleefde groet,

Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter

Drs. C. van 't Veen
Secretaris ad interim

[15] Tweede Kamer (2017). *Adviesvraag Loopbanen van onderwijsprofessionals*. Brief van de voorzitter van de Tweede Kamer aan de voorzitter van de Onderwijsraad, 4 juli 2017.
[16] Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018a). *Aanbiedingsbrief Actieprogramma Werken in de Zorg*. Brief van de Minister van VWS aan de Tweede Kamer, 13 maart 2018 - Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018b). *Werken in de Zorg. Actieprogramma*.