

Samenvatting

Scholen die bij gebrek aan docenten hun toevlucht zoeken tot het aanbieden van lessen op video voor parallelklassen, met onderwijsassistenten die de orde handhaven. Grotere klassen, minder lessen en een groter risico van voortijdig schoolverlaten. Dat zijn de mogelijke gevolgen van het lerarentekort zoals dat zal ontstaan als er nu geen maatregelen genomen worden.

De onderwijsarbeidsmarkt staan de komende jaren forse tekorten te wachten. Al vanaf volgend jaar verlaten grote groepen leraren het onderwijs vanwege het bereiken van de (pre)pensioengerechtigde leeftijd. De instroom van nieuwe goed gekwalificeerde leraren is onvoldoende om dit verlies te compenseren. Van de nieuwkomers houdt een groot deel het na een paar jaar weer voor gezien, geconfronteerd met slechte begeleiding en een gebrek aan carrièreperspectief. Het tekort wordt groter doordat mannen, bepaalde categorieën allochtonen en academici zich relatief weinig aangetrokken voelen tot een baan in het onderwijs.

Dit vooruitzicht was voor de Tweede Kamer aanleiding om de Onderwijsraad te vragen hoe het onderwijsveld het beste kan inspelen op de verwachte tekorten. De Onderwijsraad geeft in dit advies een analyse van de onderwijsarbeidsmarkt en signaleert diverse knelpunten die scholen ervaren bij het uitvoeren van goed personeelsbeleid. Sommige problemen vragen om structurele maatregelen, andere problemen zijn van tijdelijke aard en moeten ook als zodanig behandeld worden.

Structureel zijn er te weinig voltijders, mannen, bepaalde categorieën allochtonen en academici werkzaam in het onderwijs. Ook zijn de tekorten in bepaalde regio's en voor bepaalde schoolsoorten en vakken nijpender dan elders. Daarnaast is het loopbaanperspectief in het onderwijs te beperkt, wat het onderwijs voor bepaalde groepen een onaantrekkelijke sector maakt. Conjuncturele problemen die de raad signaleert zijn een groter personeelstekort in tijden van hoogconjunctuur en een tijdelijk tekort door de aanstaande massale pensionering van babyboomers. Daarnaast ontstaan door demografische verschuivingen in bepaalde regio's tekorten of overschotten aan personeel. Tot slot speelt het personeelstekort de komende jaren minder in het basisonderwijs dan in het voortgezet onderwijs, doordat er de laatste jaren minder kinderen geboren zijn.

Veel van de in dit advies genoemde oplossingsrichtingen zijn in feite al bekend, maar stuiten in de praktijk blijkbaar steeds weer op diverse problemen. Met dit advies wil de Onderwijsraad de behoefte aan een krachtig beleid op alle fronten nog eens duidelijk onderstrepen. Hoofdlijn in het advies is dat het niet voldoende is om het kwantitatieve lerarentekort op te lossen. Om het probleem structureel aan te pakken is ook een kwaliteitsimpuls nodig. Daarbij kan gedacht worden in termen van carrièreperspectief, salaris en verhoging van het opleidingsniveau. Deze kwaliteitsverbetering zal het beroep van leraar aantrekkelijker maken en zo ook effect hebben op het kwantitatieve probleem.

Ook is het noodzakelijk het onderwerp zodanig in de publieke belangstelling te zetten, dat de noodzaak tot het vinden van oplossingen nu gevoeld wordt, en niet pas wanneer de problemen echt nijpend worden en het niveau van het onderwijs door het lerarentekort in het gedrang komt.

Aanbeveling 1: Ontwikkel meer differentiatie, niet alleen naar beneden maar ook naar boven

Het carrièreperspectief van onderwijspersoneel moet aanzienlijk verbeteren om de sector aantrekkelijk te houden voor huidige en toekomstige werknemers. Daarbij moet vooral de groei in de loopbaan van de leraar centraal staan, door daadwerkelijk gebruik te maken van de ruimte die er is voor functiedifferentiatie en bijvoorbeeld functies als senior-docent in te voeren. Het hiervoor te gebruiken functiebouwwerk moet geënt zijn op het onderwijs en niet op de overheid of het bedrijfsleven. De overheid moet cao-partners voldoende (financiële) ruimte geven om deze functiedifferentiatie te bekostigen. Daarnaast zou ook het opleidingsniveau van delen van de zittende beroepsgroep moeten worden verhoogd door bijvoorbeeld master- of promotieopleidingen. Na- en bijscholing zou een meer verplichtend karakter moeten krijgen en moeten bijgehouden worden in een centraal register zoals in de medische sector. Dit register kan vervolgens gekoppeld worden aan een scholingstoelage.

Aanbeveling 2: Stimuleer in- en uitstroom op verschillende momenten en tussen verschillende sectoren

De onderwijssector geldt nog steeds als een gesloten circuit. De raad pleit voor het versterken van de uitwisseling tussen binnenschoolse en buitenschoolse educatiegerichte loopbanen. De overheid moet stimuleren dat het normaal wordt om een tijd in het onderwijs te werken en dan weer uit te stromen (en omgekeerd). Daarnaast kan ook gekeken worden naar het invoeren van combinatiefuncties, bijvoorbeeld onderwijsassistent-kinderopvangleidster en leraar-trainer bedrijfsopleidingen. Een andere mogelijkheid is om docenten – vooral van tekortvakken – in bijvoorbeeld maatschap- of coöperatieconstructies hun diensten aan te laten bieden aan meerdere scholen. Ook binnen het onderwijs zelf moet verandering van sector makkelijker worden.

De raad ziet niet veel mogelijkheden om personeel in overschotregio's te verschuiven naar tekortregio's. Scholen in tekortregio's zijn het meest gebaat bij extra middelen om zelf naar creatieve oplossingen te kunnen zoeken. De lokale overheid kan daarbij helpen door bijvoorbeeld het reserveren van huisvesting voor docenten.

Aanbeveling 3: Doorbreek het gelijkheidsprincipe bij verbetering van de arbeidsvoorwaarden

Om toekomstige tekorten tegen te gaan, zijn concurrerende arbeidsvoorwaarden voor de onderwijssector noodzakelijk. Daarbij is het nodig een duidelijk onderscheid te maken tussen structurele en conjuncturele tekorten. Beide typen tekorten vragen om verschillende soorten maatregelen. Structurele beloningsachterstanden moeten worden weggevoerd, bijvoorbeeld door het inkorten van de standaard-salarisschaal van achttien naar twaalf jaar, zoals ook in andere (publieke) sectoren gebruikelijk is. Daarnaast is meer variatie gewenst: de arbeidsvoorwaarden zijn nu te egalitair van karakter, waardoor excellentie onvoldoende wordt beloond en schaarste onvoldoende bestreden. Scholen kunnen laten zien dat zij belang hechten aan kennis door bijvoorbeeld het toekennen van een diplomabonus aan academici (of eerstegraadsbevoegden). De raad denkt verder

aan toeslagen voor bijvoorbeeld specifieke vakken, vacatures in de Randstad en bepaalde leerwegen van het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs). Buitenlandse ervaringen laten zien dat toeslagen voor tekortvakken en op achterstandsscholen kunnen werken om leraren aan te trekken en te behouden. Ook zouden leraren financieel gestimuleerd kunnen worden om (tijdelijk) meer uren te werken.

Aanbeveling 4: Voer duidelijk beleid voor nieuwkomers en ondervertegenwoordigde groepen

Nieuwkomers op de onderwijsarbeidsmarkt hebben het moeilijk. Ze krijgen lastige groepen, worden onvoldoende wegwijs gemaakt in hun nieuwe werkomgeving en hun plannen stuiten op scepsis bij (oudere) collega's. De raad is voorstander van het instellen van boventallige pools, met name gevuld door ervaren leerkrachten, die bij problemen kunnen bijspringen. Ook kan overwogen worden om dergelijke pools in de plaats te laten komen van bapo-uren (bevordering arbeidsparticipatie oudere werknemers). Oudere docenten kunnen daardoor worden ontlast (niet meer verantwoordelijk voor een klas), terwijl hun ervaring niet verloren gaat voor de school. Daardoor kunnen nieuwkomers in een vrij stabiele omgeving ervaring opdoen. Daarnaast zijn mannen en bepaalde categorieën allochtonen op dit moment sterk ondervertegenwoordigd in het onderwijs. De eerdergenoemde maatregelen in de financiële en loopbaansfeer zullen naar verwachting meer mannen aantrekken. Ten aanzien van allochtone studenten behoeft met name het vinden van praktijkstageplaatsen extra aandacht. Hoewel de raad de instroom van allochtone studenten belangrijk vindt, past hier geen dwang. Wel ligt er een taak voor schoolbesturen en schoolleiders om de bezwaren van team en ouders tegen allochtone stagiaires en personeelsleden weg te nemen. Directeuren en teams die al ervaring hebben met allochtone werknemers, kunnen op andere scholen uitgenodigd worden om hierover te vertellen. Verder kan gedacht worden aan het inschakelen van nieuwe groepen, zoals gepensioneerden die lesgeven in hun oude vak en studenten van tekortvakken. Ook hierbij moet echter altijd de kwaliteit van het onderwijzend personeel vooropstaan.

Aanbeveling 5: Voer een formatiebeleid gericht op de lange termijn, dat sterker gekoppeld is aan veranderingen in het onderwijsproces zelf

Om schoolbesturen en scholen in staat te stellen een formatiebeleid voor de langere termijn te voeren, moeten snel (regionale) kengetallen aan het onderwijsveld ter beschikking worden gesteld. Aangezien diverse schoolbesturen en scholen momenteel hun onderwijs anders inrichten, moet het formatiebeleid ook daarmee rekening houden. Een ander onderwijsproces leidt misschien niet zozeer tot een behoefte aan minder leraren, maar wel aan een ander type leraar. Er valt op voorhand weinig te zeggen over hoe die veranderingen precies uitwerken voor het formatiebeleid, maar met behulp van scenario's zouden schoolbesturen daar wel een inschatting van kunnen maken. Van belang is tevens dat een ander onderwijsproces niet alleen ingericht wordt vanuit het perspectief van de leerling, maar ook vanuit dat van de leraar. Deze moet zich meer bewust worden en meer gewezen worden op de carrièremogelijkheden binnen het onderwijs.

Om deze problematiek voldoende onder de aandacht te brengen, adviseert de raad de Tweede Kamer daarnaast een analytisch parlementair onderzoek in te stellen om het belang dat de Kamer hecht aan de positie van de leraar duidelijk te maken. Op het terrein van de leraar zijn veel verschillende actoren actief. Houden al deze instanties zich bezig met de juiste onderwerpen en doen ze de juiste dingen in relatie tot elkaar? Is er

sprake van een goed verdeeld domein waarbinnen de verschillende actoren weten wie wat behoort te doen en houdt iedereen zich daaraan? Een analytisch parlementair onderzoek zal aanwijzingen opleveren voor een betere spelverdeling naar onderwerp en actor.