

# Regionale arbeidsmobiliteit en personeels- tekorten in het primair onderwijs

Een verkenning



# Regionale arbeidsmobiliteit en personeelstekorten in het primair onderwijs

## Een verkenning

Ruud van der Aa  
Isabel Voets

December 2024

© Arbeidsmarktplatform PO

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, cd, internet of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

# Samenvatting

Het primair onderwijs kampt met structurele personeelstekorten. Deze tekorten zijn niet gelijk verdeeld, er zijn grote verschillen tussen regio's en tussen scholen. Alle betrokken partijen proberen op uiteenlopende manieren om de tekorten terug te dringen. Zolang de personeelstekorten niet zijn opgelost en ongelijk verdeeld zijn, is het zinvol om te onderzoeken of een gelijkere verdeling van personeel, en daarmee van de personeelstekorten, mogelijk is. Uiteindelijk gaat het om meer kansengelijkheid voor leerlingen.

In deze verkenning zijn voorbeelden verzameld waarin regionale arbeidsmobiliteit in relatie tot (de ongelijke verdeling van) personeelstekorten in het primair onderwijs een rol speelt. Hiervoor hebben we een brede uitvraag gedaan onder bestuurders, beleidsmakers en projectleiders die betrokken zijn bij de aanpak van personeelstekorten in het basisonderwijs. Vervolgens zijn wij in gesprek gegaan met personen die betrokken zijn (of zijn geweest) bij concrete voorbeelden van regionale mobiliteit, met name over de totstandkoming en uitvoering van deze initiatieven. Veel voorbeelden zijn kleinschalig of bevinden zich nog in een verkennende fase.

## Bevindingen

Er zijn nog weinig concrete initiatieven gericht op het stimuleren van personele mobiliteit bij ongelijk verdeelde personeelstekorten. Een deel van de geïnterviewde bestuurders geeft aan dat mobiliteit wel regelmatig ter sprake komt, maar dat ze er nog niet actief mee bezig zijn. In de praktijk blijkt (regionale) mobiliteit vaak geen opzichzelfstaand thema te zijn, maar een (soms impliciet) onderdeel van het personeelsbeleid of van (informele) samenwerkingsverbanden. Bovendien is arbeidsmobiliteit vaak lokaal in plaats van regionaal van karakter.

Veel van de opgehaalde voorbeelden richten zich op mobiliteit binnen de stad of zelfs op wijkniveau. De meeste voorbeelden komen uit grootstedelijke gebieden. Hoewel hier niet specifiek op is gefocust in de uitvraag, ligt het voor de hand dat de urgentie van de tekortproblematiek, vooral in de G5, hieraan ten grondslag ligt.

De meeste opgehaalde voorbeelden zijn kleinschalig en bevinden zich vaak nog in een verkennende fase of het beginstadium van uitvoering. We hebben het daarom over de (beoogde) aanpak en beoogde opbrengsten, aangezien de daadwerkelijke opbrengsten nog onvoldoende zichtbaar zijn. Toch zien veel betrokkenen het bestaan van de initiatieven op zichzelf al als een potentiële katalysator voor een solidariteitscultuur, die noodzakelijk is voor (vrijwillige) mobiliteit van personeel.

De verkenning laat zien dat er variatie is in denk- en handelingsrichtingen die in het veld worden ingezet in relatie tot arbeidsmobiliteit en personeelstekorten. De opgehaalde voorbeelden kunnen grofweg worden onderverdeeld in drie categorieën.

- 1) **Afspraken, beleid en regelingen** (op school- of bestuursniveau) gericht op het stimuleren van mobiliteit en/of het verkleinen van personeelstekorten (met mobiliteit als gewenst neveneffect);
- 2) **Samenwerkingsinitiatieven** (zowel formeel als informeel) die reageren op ad hoc vraagstukken in het veld, waaronder mobiliteit en tekorten;
- 3) **Overige initiatieven** die direct of indirect invloed hebben op mobiliteit in het kader van personeelstekorten.

## Dilemma's en spanningsvelden

In de verkenning en de gesprekken die we hebben gevoerd, komen enkele dilemma's en spanningsvelden rondom regionale arbeidsmobiliteit naar boven. De reflectie op deze spanningsvelden biedt aanknopingspunten voor het vormgeven van toekomstige mobiliteitsinitiatieven. In hoofdstuk vier reflecteren we op hoe scholen zouden kunnen omgaan met deze spanningsvelden (handelingsperspectief). Onderstaan schetsen we deze spanningsvelden.

### 1. Vrijwilligheid versus sturing

We constateren dat er wel veel wordt nagedacht over het thema mobiliteit, maar dat er ook voorzichtigheid is in het (van bovenaf) sturen daarvan. Veel betrokkenen vinden dat gedwongen mobiliteit niet wenselijk en effectief is, omdat de individuele keuzevrijheid van werknemers belangrijk is. Vanuit werkgeversperspectief kan het stimuleren van individuele mobiliteit bovendien spannend zijn. Voorkomen moet worden dat het bespreken van mobiliteit de suggestie wekt dat de werkgever van een medewerker af wil. Hierdoor ontstaat het risico dat personeel juist vertrekt uit de sector. Tegelijkertijd is er wel degelijk sturing nodig op bestuurlijk niveau om regionale mobiliteit te stimuleren en ervoor te zorgen dat de voorwaarden hiervoor voldoende en duidelijk zijn gewaarborgd.

### 2. Solidariteit versus loyaliteit

Onderwijspersoneel heeft een grote bevoegenheid en passie voor het onderwijsvak. Ook bestaat er een sterke collectieve beroepsidentiteit. Bij arbeidsmobiliteit, gericht op het gelijkmatiger verdelen van personeelstekorten, wordt vanuit solidariteit een beroep gedaan op deze beroepsidentiteit (alle leerlingen verdienen goed onderwijs). Tegelijkertijd ligt de loyaliteit van medewerkers vaak bij hun eigen school, het team en de (eigen) leerlingen. Hoe verder de cirkel wordt uitgebreid (naar schoolorganisatie, regio, enzovoort), hoe moeilijker het is om een beroep te doen op solidariteit als basis voor arbeidsmobiliteit. Hoewel er wel steeds vaker een expliciet appel wordt gedaan op een breed gedragen solidariteit, blijft dit concept dusdanig abstract dat dit geen effectieve stimulans blijkt om medewerkers te motiveren voor arbeidsmobiliteit. Zo geredeneerd heeft arbeidsmobiliteit op lokaal niveau een grotere kans van slagen dan arbeidsmobiliteit op regionaal niveau, terwijl schaalvergroting mogelijk noodzakelijk is voor een evenwichtigere verdeling van personeelstekorten.

### **3. Professionele ontwikkeling versus (acute) nood**

Volgens betrokkenen heeft veel personeel in het primair onderwijs behoefte aan professionele ontwikkeling, zoals het verbreden van taken of het opbouwen van specifieke expertise. Volgens sommige geïnterviewden zou dit met name gelden voor de jongere generatie; zij ambiëren meer professionele groei en ontwikkeling buiten de traditionele onderwijsrol. Deze behoeften kunnen haaks staan op de noodzaak om meer voor de klas te staan wanneer er sprake is van grote tekorten. Wanneer mobiliteit in de basis wordt gepresenteerd als een extra dag voor de klas, of dit nu op de eigen school of elders is, kan dit (ogenschijnlijk) ten koste gaan van andere ontwikkelmogelijkheden

### **4. Mobiliteitsvraag versus mobiliteitsaanbod**

Er lijkt een kwalitatieve mismatch te zijn tussen de vraag (bij tekortscholen) en het aanbod (van personeel) in het kader van mobiliteit. Op scholen met grote personeelstekorten is vaak de vraag naar ervaren personeel groot. Omdat de werkdruk op deze scholen (door de tekorten) bovendien relatief hoog is, is er relatief weinig capaciteit voor goede begeleiding. Tegelijkertijd ligt een groot deel van de 'beschikbare' mobiliteit juist bij jonge (startende) leraren. Dit komt onder andere doordat startende leraren minder sterk verbonden zijn met de school waar zij werken en vaak nog zoekende zijn naar een werkplek die bij hen past. Meer ervaren personeel daarentegen is vaak sterk gehecht aan hun eigen school en fungeert bovendien binnen de school als een onmisbare 'dragende zuil'.

### **5. De klassieke onderwijsloopbaan versus een (nieuwe) mobiliteitscultuur**

Onderwijs is van oudsher een relatief gesloten sector: veel onderwijspersoneel blijft lang op dezelfde school en mobiliteit is geen gebruikelijk onderdeel van de onderwijsloopbaan. Om mobiliteit in te zetten voor een meer gelijke verdeling van personeelstekorten is daarom een (duurzame) cultuurverandering nodig. Dit gaat verder dan alleen het verleiden van individuele medewerkers tot mobiliteit en raakt ook aan de eerdergenoemde collectieve beroepsidentiteit. Een cultuurverandering kan echter niet worden afgedwongen. Bovendien is de urgentie hiervan vanwege regionale verschillen in personeelstekorten niet overal even groot. Daarom is het essentieel om in alle regio's – ook daar waar tekorten nog minder spelen – proactief te verkennen of en hoe mobiliteit een plaats kan krijgen in het beroepsbeeld.



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>
Bevindingen	2
Dilemma's en spanningsvelden	3
<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
Doel en onderzoeksvragen	7
Aanpak en methode	7
Leeswijzer	8
<b>2. Conceptueel kader</b>	<b>9</b>
De regionale dimensie van personeelstekorten	9
Het belang van arbeidsmobiliteit	10
Regionale mobiliteit in het kader van ongelijk verdeelde personeelstekorten	12
Toelichting op het gebruik van termen	13
<b>3. Praktijkvoorbeelden</b>	<b>15</b>
Afspraken, beleid en regelingen	17
Samenwerkingsinitiatieven	22
Overige initiatieven	26
Voorbeeld uit de sector zorg en welzijn	32
<b>4. Reflectie en aanbevelingen</b>	<b>35</b>
Samenvattend	35
Algemene bevindingen uit de verkenning	35
Dilemma's en spanningsvelden rondom (regionale) mobiliteit	36
Conclusies en vervolg	38
<b>Literatuur</b>	<b>40</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>43</b>

# 1. Inleiding

Het primair onderwijs kampt met structurele personeelstekorten. Deze tekorten zijn niet gelijk verdeeld, er zijn grote verschillen tussen regio's en daarbinnen tussen scholen. Sommige scholen kampen met hoge tekorten, terwijl andere de formatie nog goed rond kunnen krijgen (Adriaens, Elshout & Elshout, 2023). Een makkelijke oplossing hiervoor is er niet. Alle betrokken partijen in het veld proberen op uiteenlopende manieren om de tekorten terug te dringen. Zolang de personeelstekorten niet weg zijn en deze bovendien ongelijk zijn verdeeld, verdient het overweging om te bezien of een gelijkere verdeling van personeel, en daarmee van de personeelstekorten, tot de mogelijkheden behoort. Welke rol kan arbeidsmobiliteit hierin spelen? Dat is de vraag die in deze verkenning centraal staat.

Vanuit de regelingen Regionale Aanpak Personeelstekort (RAP) en Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P) is al gewerkt aan regionale samenwerking bij de aanpak van tekorten (zie kader). Omdat mobiliteit een mogelijk onderdeel is (geweest) van deze samenwerking vormden deze regelingen een vertrekpunt voor onze verkenning. Gaandeweg is de verkenning verbreed en is meer in algemene zin geïnventariseerd wat er speelt op het vlak van regionale mobiliteit en personeelstekorten. De uitkomsten van de verkenning brengen opgedane ervaringen uit het veld samen, die kunnen worden benut bij het inrichten van toekomstige initiatieven en activiteiten over regionale mobiliteit van onderwijspersoneel.

## Subsidieregelingen met betrekking tot regionale samenwerkingen

Met de subsidieregeling **Regionale Aanpak Personeelstekort** onderwijs (RAP) ondersteunde het ministerie van OCW in de periode 2020-2023 besturen, lerarenopleidingen en andere partijen om het personeelstekort gezamenlijk op regionaal niveau terug te dringen. De subsidieregeling was de opvolger van de subsidieregeling 'Regionale Aanpak Lerarentekort' (RAL) voor schooljaar 2019- 2020. Hoewel het bevorderen van regionale mobiliteit deel kan uitmaken van de doelen of activiteiten van een RAP-regio laat de evaluatie van de RAP-subsidie zien dat dit nergens het geval lijkt te zijn (De Jong et al., 2022).

SO&P staat voor **Samen Opleiden & Professionaliseren**. Het ministerie van OCW heeft samen met de sectorraden de ambitie om vóór 2030 alle studenten die een lerarenopleiding volgen, op te leiden via Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P) partnerschappen. De lerarenopleidingen en de school zijn hierbij gezamenlijk verantwoordelijk voor het opleiden van deze studenten. Ook wordt een verdere integratie van het leren op de werkplek en het leren op de opleiding nagestreefd om de kloof tussen theorie en praktijk van (beginnende) leraren te overbruggen. Een inventarisatie van de praktijk van de SO&P-partnerschappen laat zien dat SO&P hier behoorlijk in slaagt. Mobiliteit van studenten/beginnende leraren lijkt hierin geen rol

te spelen. Wel pleiten de onderzoekers voor meer intersectorale kennisuitwisseling over opleiden en begeleiden en meer aandacht voor arbeidsmobiliteit tussen sectoren (Hermanussen et al., 2021).

In het onderwijsakkoord 'Samen voor het Beste Onderwijs' en de bijbehorende werkagenda hebben partijen nieuwe afspraken gemaakt over regionale samenwerking (Ministerie van OCW, 2022). Vanaf 2023 worden nieuwe **onderwijsregio's** ingericht, deels gebaseerd op bestaande regionale structuren. Binnen deze onderwijsregio's worden afspraken worden gemaakt over de regionale aanpak van het personeelstekort. Ook mobiliteit is mogelijk onderdeel van de afspraken. In het schooljaar 2023-2024 is in een aantal regio's gestart met voorlopers (Cornel, Voets & van den Berg, 2023). Het ministerie van OCW speelt hierbij een (financieel) ondersteunende rol; zo is er bijvoorbeeld een Realisatie Eenheid ingericht die als taak heeft 'te coördineren, sturen, afspraken te maken, te versnellen en de impact in de praktijk voorop te stellen' (Asscher et al., 2022; De Jong et al., 2022).

Met de **Subsidieregeling Onderwijsregio's** (Ministerie van OCW, 2023) is een volgende stap gezet naar een landelijk dekkend netwerk van regionale samenwerking. De subsidieregeling heeft – vanaf augustus 2023 – tot doel partijen in de regio te faciliteren en te stimuleren om te zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel binnen onderwijsregio's (en voor de besturen die nog niet direct de overstap kunnen maken binnen RAP-regio's en SO&P-partnerschappen). De subsidieregeling is in het voorjaar van 2024 verlengd om scholen meer tijd te geven voor hun subsidieaanvraag.

## Doel en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor deze verkenning is 'Wat is er bekend over initiatieven gericht op het stimuleren en faciliteren van regionale mobiliteit van onderwijspersoneel in het kader van ongelijke tekorten?' Om inzicht te krijgen in de kansen en knelpunten bij (het stimuleren van) regionale mobiliteit beantwoorden we de volgende deelvragen:

- Welke initiatieven bestaan er op dit moment om regionale mobiliteit van onderwijspersoneel te faciliteren?
- Hoe zijn deze initiatieven tot stand gekomen?
- Welke partijen zijn hierbij betrokken?
- Hoe zijn deze initiatieven ingericht/georganiseerd?
- Welke ervaringen zijn opgedaan met deze initiatieven?
- Welke lessen kunnen worden geleerd uit deze initiatieven?

Een brede reflectie op de opgehaalde voorbeelden brengt ons tot slot tot een aantal spanningsvelden die gedurende de verkenning steeds terugkomen. Door deze spanningsvelden in kaart te brengen en door te reflecteren op hoe deze zich verhouden tot de opgehaalde voorbeelden kunnen we het inzicht in de kansen en knelpunten bij (het stimuleren van) regionale mobiliteit vergroten.

## Aanpak en methode

We hebben deze verkenning breed uitgezet: we hebben bestuurders, beleidsmakers, en projectleiders die betrokken zijn bij de aanpak van tekorten, gevraagd naar voorbeelden van



initiatieven om regionale mobiliteit in het primair onderwijs te stimuleren. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van het netwerk van Arbeidsmarktplatform PO. Ook is in de nieuwsbrief van Arbeidsmarktplatform PO een oproep gedaan. In veel gevallen is door eerst aangeschrevenen doorverwezen naar andere personen, die wij vervolgens hebben benaderd. De reacties hebben wij verwerkt in het rapport, ook wanneer iemand geen relevante voorbeelden kende maar bijvoorbeeld wel iets kon zeggen over of en hoe arbeidsmobiliteit in de betreffende regio wordt besproken.

Naar aanleiding van de eerste inventarisatie hebben we gesproken met personen die (bijvoorbeeld als bestuurder of projectleider) betrokken zijn (of zijn geweest) bij de initiatieven. In deze gesprekken hadden we het over de totstandkoming, uitvoering en de beoogde effecten van maatregelen. In sommige gevallen spraken we niet over concrete maatregelen, maar over een meer subtiele sturing of bestuurlijke visie op het thema. Ook hebben we tijdens deze interviews met de betrokkenen gereflecteerd op arbeidsmobiliteit, en de rol daarvan bij het gelijkverdelen van personeelstekorten. Vervolgens hebben we bij een aantal initiatieven in een tweede ronde ook gesprekken gevoerd met (onderwijs)professionals die zelf deelnemen aan de initiatieven. Tevens is de tweede gespreksronde benut om met onze gesprekspartners uit de eerste ronde te reflecteren op de spanningsvelden en dilemma's die wij op basis van de opgehaalde initiatieven zijn tegen gekomen.

De input van deze verschillende personen uit het onderwijsveld vormt de basis van dit rapport. Aanvullend is bij sommige voorbeelden gebruik gemaakt van rapporten en andere documentatie om de voorbeelden nader toe te lichten. Tot slot hebben we ook een korte verkenning gedaan bij een andere sector die in veel opzichten lijkt op de onderwijsarbeidsmarkt: de sector Zorg & Welzijn. We hebben hier op kleinere schaal op eenzelfde manier voorbeelden opgehaald.

## Leeswijzer

Voordat we de bevindingen uit deze verkenning bespreken, schetsen we eerst in hoofdstuk 2 het conceptueel kader aan de hand van literatuur. We lichten toe wat we in deze verkenning bedoelen met regionale arbeidsmobiliteit en hoe die zich verhoudt tot personeelstekorten in het primair onderwijs. In hoofdstuk 3 bespreken we de voorbeelden en initiatieven die we uit het veld hebben opgehaald. Enkele voorbeelden worden in een kader uitgelicht. Tot slot reflecteren we in hoofdstuk 4 op de voorbeelden. Aan de hand daarvan identificeren we vervolgens een aantal spanningsvelden die een uitdaging (kunnen) vormen bij het stimuleren van arbeidsmobiliteit in het kader van ongelijk verdeelde personeelstekorten. Tevens doen we daar enkele suggesties hoe scholen zouden kunnen omgaan met deze spanningsvelden, in termen van een handelingsperspectief.

## 2. Conceptueel kader

De arbeidsmarkt in het primair onderwijs heeft een sterk regionaal karakter (Cörvers, 2014). De behoefte aan leraren wordt bepaald door onder meer het aantal leerlingen in de regio en het beschikbare budget voor het onderwijs. Regionale trends in groei en krimp van leerlingaantallen, vestiging en vertrek van personeel en de ontwikkeling van de personeelssamenstelling, dragen dan ook bij aan verschillen in ‘tekordynamieken’ op regionaal niveau. Ook zijn er factoren op schoolniveau (bijvoorbeeld de leerling-leraar ratio) en op wijkniveau (bijvoorbeeld het percentage laagopgeleiden in een wijk) die van invloed zijn op de vacaturegraad (Van der Aa et al., 2022). Dit regionale en soms zelfs lokale karakter van vraag en aanbod leidt tot onevenwichtigheden in de personeelsvoorziening tussen regio’s, en tussen scholen in een regio.

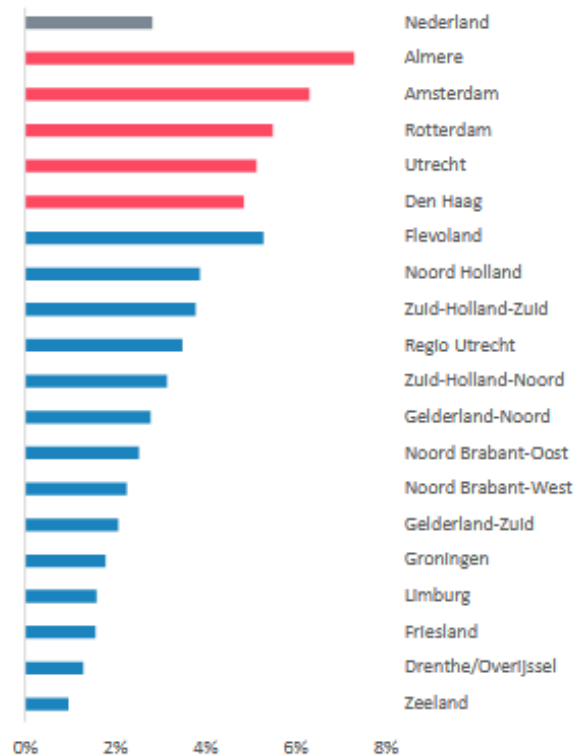
In dit hoofdstuk bespreken we beknopt hoe personeelstekorten in het primair onderwijs verschillen tussen en binnen regio’s. Vervolgens lichten we toe waarom mobiliteit relevant is voor de arbeidsmarkt in algemene zin, en specifiek in het kader van tekorten. Hoewel het concept regionale arbeidsmobiliteit niet nieuw is in het primair onderwijs, bestaat er over ‘arbeidsmobiliteit’ enige onduidelijkheid. Zowel het regionale perspectief als het gebruik van de term ‘mobiliteit’ vragen om een heldere afbakening. We lichten daarom toe hoe deze concepten in deze verkenning worden gebruikt.

### De regionale dimensie van personeelstekorten

Personeelstekorten in het primair onderwijs hebben een duidelijke regionale dimensie. Dit komt onder andere door de regionaal gevarieerde dynamieken tussen de groei en krimp van leerlingaantallen, vestiging en vertrek van personeel, en de ontwikkeling van de personeelssamenstelling (waaronder vergrijzing).

In relatieve zin zijn de personeelstekorten in het primair onderwijs het grootst in de arbeidsmarktregio’s Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland-Zuid, met name in de grootstedelijke gebieden binnen deze regio’s. Zo wordt in Almere een relatief tekort verwacht van ruim 7 procent van de werkgelegenheid in 2027, en ook in Amsterdam (circa 6%) en Rotterdam (ruim 5%) zijn de verwachte tekorten hoog. In andere regio’s zijn de tekorten kleiner, zoals in Zeeland, Drenthe/Overijssel, Friesland en Limburg (Cornel, Voets, & Van den Berg, 2023).

Figuur 1. Ontwikkeling (relatieve) onvervulde werkgelegenheid leraren primair onderwijs (fte) naar regio, 2023-2027



Bron: Cornel, Voets & Van den Berg, 2023, op basis van gegevens van Centerdata

Daarnaast zien we dat personeelstekorten ook binnen regio's ongelijk verdeeld zijn. Scholen met een hoger schoolgewicht kampen vaker met hogere tekortpercentages dan scholen met een lager schoolgewicht (Cornel, Voets & Van den Berg, 2023). Dit zien we ook in een aantal van de grote steden. In Amsterdam hadden in 2022 18 scholen helemaal geen tekort, terwijl 60 scholen kampten met een tekort van meer dan 20 procent. De hogere tekortpercentages komen grotendeels overeen met de stadsgebieden met een hoger gemiddeld schoolgewicht (Gemeente Amsterdam en BBO, 2022). Ook in Den Haag is sprake van onderwijssegregatie en zijn er verschillen waarneembaar tussen wijken (Van der Aa et al., 2021); hier zijn de tekorten ongelijk verdeeld tussen scholen 'op het veen' en 'op het zand' (Van Aarsen & Bremer, 2020; Den Haag in Cijfers, 2024). In Rotterdam is er sprake van ongelijke verdeling van tekorten op basis van onderwijstype, schoolgrootte en schoolweging (Gemeente Rotterdam, 2023). Ook zien we verschillen tussen stadsdelen: wat opvalt is dat er buitengebieden zijn waar de tekorten aanzienlijk lager zijn dan in de meer centraal gelegen stadsdelen (Adriaens, Elshout, & Elshout, 2023). Ook in Almere en Utrecht verschilt het tekortpercentage per stadsdeel (Adriaens, Elshout & Elshout, 2023).

## Het belang van arbeidsmobiliteit

Er is veel (internationaal) onderzoek gedaan naar het belang van arbeidsmobiliteit. Hieruit blijkt dat mobiliteit kan worden gezien vanuit verschillende invalshoeken.

Op **macroniveau** fungeert mobiliteit als aanpassingsmechanisme op de arbeidsmarkt. Dit omvat niet alleen werk-naar-werktransities (waar deze verkenning op focust), maar ook stromen tussen werk en werkloosheid en de in- en uitstroom van de arbeidsmarkt (Van Ours, 1991). Mobiliteit wordt daarbij gezien als een indicator voor de mate van flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Op macroniveau wordt mobiliteit bepaald door kenmerken van de economie en de arbeidsmarkt, en het kent cyclische determinanten (zoals de werkgelegenheidsgroei) maar ook structurele determinanten (zoals wetgeving en leeftijdsstructuren) (Van Ours, 1991). Voor het primair onderwijs speelt de demografische samenstelling een rol: zowel de krimp of groei van leerlingenaantallen als de veranderende leeftijdsamenstelling van personeel zijn van invloed op mobiliteit. Bovendien hebben personeelstekorten zelf ook een stimulerende werking op mobiliteit: door de ruime werkgelegenheid en de daaraan verbonden baankansen is er ruimte om van baan of functie te wisselen.

Op **mesoniveau** kan mobiliteit worden gezien als instrument om arbeid te organiseren. Daarbij gaat het om zogenaamde push- en pullfactoren. Dit zijn factoren die mensen stimuleren om van baan of functie te wisselen (push), en de factoren die werknemers juist bij hun huidige aanstelling houden (pull) (Stynen & Sels, 2008). In algemene zin gaat dit om kenmerken van de oude en/of de nieuwe functie zoals het salaris en de betrekkingssomvang. Specifiek bij het (primair) onderwijs kan dit ook gaan om kenmerken van de school, zoals denominatie, locatie of personeelssamenstelling (van der Aa et al., 2022; Van den Berg & Van den Berg, 2021). Ook kenmerken van de sector spelen hier mee. Zo is de onderwijssector relatief gesloten (Cörvers, 2014; Jacobs et al., 2021; Struyven, 2018). Arbeidsmobiliteit is hierdoor relatief laag, en (frequente) baan- of functiewisselingen zijn geen typisch onderdeel van een onderwijsloopbaan.

Ten slotte kan mobiliteit ook worden bekeken op **microniveau**, op het niveau van de werknemer. In de eerste plaats is dan de vraag: 'wie is mobiel?'. Onderzoek toont aan dat de arbeidsmobiliteit bijvoorbeeld hoger is onder jonge werknemers, onder mannen, en onder werknemers met een relatief kleine aanstelling (De Vos & Fontijn, 2019; Van Ours, 1991). Ook de huishoudsamenstelling en de privésituatie zijn van invloed op de individuele mogelijkheid voor mobiliteit. Deze bevindingen zijn van toepassing op werkenden in vrijwel alle sectoren waaronder de onderwijssector (Struyven, 2018).

Ten tweede kan op microniveau worden gekeken naar de effecten van loopbaanmobiliteit voor het individu. Bij elke mobiliteitsbeweging maakt het individu als het ware een kosten- batenafweging: Wat levert een eventuele functiewissel op, en wat zijn de mogelijke negatieve effecten? Ook deze kosten en baten hangen samen met persoonskenmerken. Uit onderzoek blijkt dat arbeidsmobiliteit (onder bepaalde voorwaarden) een positief effect heeft op het welzijn, het werkplezier, betrokkenheid van personeel bij de organisatie. Ook zijn er mogelijke leereffecten van mobiliteit die gunstig zijn voor de professionele ontwikkeling van werknemers. Mobiliteit biedt werknemers bijvoorbeeld de kans om hun vaardigheden en kennis uit te breiden en te actualiseren. Tegelijkertijd geldt dat dit leereffect groter is voor jonge(re) medewerkers, terwijl oudere medewerkers vaak juist meer organisatie-specifiek menselijk kapitaal hebben opgebouwd waardoor een baanverandering voor hen juist minder voordelen biedt (Stynen & Sels, 2008).

De mate waarin arbeidsmobiliteit tot stand komt is de uitkomst van de wisselwerking tussen macro-, meso- en microfactoren. Met andere woorden, de keuze voor een individuele werknemer om van baan of functie te veranderen zal worden bepaald door individuele afwegingen, die op hun beurt geconditioneerd zijn door factoren op het niveau van de arbeidsorganisatie (personeelsbeleid) en factoren op nationaal niveau, zoals wet- en regelgeving omtrent arbeid (denk aan beroepsvereisten, inkomensbelasting, arbo-wetgeving) en economische ontwikkelingen (groei- en krimpsectoren). Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de niveaus waarop arbeidsmobiliteit zich kan voordoen. De focus in deze verkenning ligt op het mesoniveau, dat van de schoolorganisaties. Hierbij bestaat, vanzelfsprekend, ook aandacht voor de mobiliteit op het individuele niveau.

Tabel 1: Overzicht van soorten mobiliteit waar in deze verkenning naar gekeken wordt.

Perspectieven op arbeidsmobiliteit	Type mobiliteit
<b>Macroniveau:</b> economische ontwikkelingen, wet- en regelgeving, demografische samenstelling van leerlingen en personeel	Uitwisselen van personeel <b>tussen schoolorganisaties</b>
<b>Mesoniveau:</b> werkgeverschap, personeelsbeleid, push- en pullfactoren	Baan- of functiewissel <b>binnen de schoolorganisatie</b>
<b>Microniveau:</b> ambities, ontwikkelbehoeften, privéomstandigheden	

## Regionale mobiliteit in het kader van ongelijk verdeelde personeelstekorten

In algemene zin geldt dat enige mobiliteit wenselijk is voor een weerbare, flexibele onderwijsarbeidsmarkt én voor gezond en tevreden personeel. Mobiliteit stimuleren heeft dus al enkele intrinsieke potentiële voordelen, maar het kan ook gericht worden ingezet als instrument om personeel eerlijker te verdelen over een regio.

Uit eerder onderzoek weten we dat er relatief weinig arbeidsmobiliteit is in het primair onderwijs, in vergelijking met andere sectoren (Cornel, Voets, & Van den Berg, 2023). Mobiliteit in het primair onderwijs lijkt in de afgelopen jaren zelfs af te nemen. De mobiliteit van leraren tussen schoolorganisaties is bijvoorbeeld gedaald van 9,3% in schooljaar 2018/2019 naar 6,9% in schooljaar 2020/2021 (Cornel, Voets & Van den Berg, 2023). De mobiliteit die er wel is, komt bovendien de verdeling van de tekorten niet altijd ten goede. Zo zien we dat in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Almere de afgelopen jaren het vestigingsoverschot van leraren juist is omgeslagen in een vertrekoverschot (De Vos & Fontein, 2019, Cornel, Voets, & Van den Berg, 2023).

De ongelijke verdeling van personeelstekorten tussen regio's, maar ook tussen scholen in eenzelfde regio roept de vraag op of het bestaande personeel evenwichtiger (en efficiënter) kan worden verdeeld door arbeidsmobiliteit te stimuleren.

## Toelichting op het gebruik van termen

### Arbeidsmobiliteit

Wanneer we spreken over (arbeids)mobiliteit<sup>1</sup> dan doelen we in deze verkenning op een transitie van werk naar werk binnen het primair onderwijs. Dit gaat in ieder geval om een **baanwissel naar een andere schoolinstelling** (al dan niet binnen dezelfde schoolorganisatie). Een wisseling van functie – bijvoorbeeld van leerkracht naar schoolleider – is daarbij ook mogelijk, maar niet noodzakelijk. Omdat we ons in dit rapport richten op regionale mobiliteit tussen scholen, laten we functiewisselingen binnen de school buiten beschouwing, tenzij dit relevant is voor de mobiliteit van andere medewerkers.

De focus in dit rapport ligt op mobiliteit van personeel **binnen de sector onderwijs**. Toch komt ook in- en uitstroom uit de sector aan bod, omdat een aantal initiatieven zich gelijktijdig richten op bestaand personeel én op het inzetten of aantrekken van personeel van buiten de sector. Ook kan er sprake zijn van mobiliteit tussen verschillende onderwijssectoren (bijvoorbeeld tussen primair en voortgezet onderwijs), wat eveneens een rol kan spelen in het spreiden van (regionale) personeelstekorten (De Vos & Fontein, 2019; Cornel, Voets & Van den Berg, 2023).

Verder kan onderscheid worden gemaakt tussen vrijwillige en gedwongen arbeidsmobiliteit. In deze verkenning ligt de nadruk op **vrijwillige mobiliteit**, alhoewel hierbij sprake kan zijn van enige vorm van sturing of prikkeling. Onvrijwillige mobiliteit, zoals bijvoorbeeld bij gedwongen ontslag, laten we buiten beschouwing.

### Regionale dimensie

Mobiliteit kan op meerdere niveaus worden bekeken. In dit rapport spreken we over regionale mobiliteit, wat zowel lokale als regionale bewegingen van personeel omvat. **Lokale** mobiliteit verwijst naar mobiliteit binnen een school of schoolorganisatie, terwijl **regionale** mobiliteit ook betrekking heeft op verplaatsingen tussen verschillende schoolorganisaties. Dit kan gaan om: (1) mobiliteit binnen dezelfde regio (bijvoorbeeld binnen een stadsgebied), (2) mobiliteit tussen aangrenzende regio's en (3) landelijke mobiliteit.

Het onderscheid tussen lokaal en regionaal is niet altijd scherp afgebakend. Zo kan lokale mobiliteit zowel binnen als tussen regio's plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer scholen uit aangrenzende gebieden onder één bestuur vallen. Ook kan onderwijspersoneel tegelijktijdig werkzaam zijn in meerdere regio's. Voor de afbakening van een regio bestaan geen eenduidige grenzen. Dit kan betekenen dat de regionale arbeidsmarktdynamiek in de ene regio een ander karakter heeft en op een grotere afstand betrekking, dan in een andere regio.

---

<sup>1</sup> In deze verkenning hebben we het kortweg over mobiliteit als we arbeidsmobiliteit bedoelen, tenzij anders aangegeven.



### Solidariteit en Loyaliteit

In dit rapport wordt gesproken over solidariteit en loyaliteit van onderwijsmedewerkers.

Vooruitlopend op de bespreking van de initiatieven waarbij deze termen ter sprake komen lichten we het gebruik van beide begrippen hier kort toe.

- **Solidariteit** draait om het steunen van anderen vanuit een gevoel van gemeenschappelijk belang. Dit kan zich uiten in acties die voortkomen uit solidariteit met bijvoorbeeld principes zoals de waarde van goed onderwijs.
- **Loyaliteit** daarentegen betreft trouw zijn aan een persoon, groep of organisatie, voortkomend uit een gevoel van verbondenheid of verplichting.

Waar loyaliteit vooral gebaseerd is op persoonlijke relaties, zoals die met collega's of de school, is solidariteit gericht op gedeelde waarden of doelen, bijvoorbeeld binnen het onderwijs en het vakgebied. Deze twee handelingsperspectieven sluiten elkaar niet uit, maar kunnen soms wel botsen.

## 3. Praktijkvoorbeelden

Met deze verkenning zijn verschillende voorbeelden opgehaald die gerelateerd zijn aan regionale mobiliteit en (de ongelijke verdeling van) personeelstekorten in het primair onderwijs. Deze voorbeelden worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. Enkele voorbeelden lichten we in een kader nader toe aan de hand van de interviews die we hebben gehouden en (eventueel) beschikbare documentatie. Voordat we ingaan op de voorbeelden, bespreken we enkele algemene bevindingen.

### **Er bestaan weinig concrete initiatieven met betrekking tot regionale mobiliteit en tekorten**

Onze rondvraag naar praktijkvoorbeelden van regionale arbeidsmobiliteit leverde in eerste instantie weinig op. Ondanks de bestaande regionale samenwerking om tekorten terug te dringen kwamen er maar weinig concrete initiatieven naar boven met betrekking tot regionale mobiliteit en tekorten. Bestuurders, beleidsmakers en projectleiders geven aan dat het vraagstuk rondom mobiliteit met regelmaat ter tafel komt, maar vooralsnog niet in de vorm van concrete initiatieven. Ze geven daarbij aan dat de interne mobiliteit te wensen overlaat, maar dat ze er graag mee aan de slag zouden gaan. Het thema mobiliteit wordt echter (te) complex bevonden, waardoor de vertaalslag naar concrete actie moeilijk is. Ook zijn zij terughoudend om al te strakke kaders voor mobiliteit op te stellen: bij het stimuleren van vrijwillige mobiliteit is juist ruimte nodig voor maatwerk en creativiteit. Deze gedachte wordt weerspiegeld in de gevonden voorbeelden. Min of meer gedwongen mobiliteit is dan ook nergens aan de orde; betrokkenen zijn het erover eens dat daarmee mensen juist worden weg gejaagd, waardoor tekorten eerder toenemen dan afnemen.

### **Opgehaalde voorbeelden komen veelal uit de grootstedelijke gebieden**

Ook valt op dat de meeste voorbeelden die worden genoemd uit de grootstedelijke gebieden komen. Hier is in de uitvraag niet specifiek naar gezocht. Waarschijnlijk komt dit doordat in de G5 de tekorten relatief het grootst zijn. Ook speelt hier mogelijk mee dat de vijf grote steden ieder in samenwerking met het ministerie van OCW een Convenant Noodplan Lerarentekort opstelden waarin per stad afspraken zijn gemaakt met alle schoolbesturen, gemeenten en lerarenopleidingen over de uitvoering, monitoring en evaluatie van opgestelde noodplannen voor de periode 2020 tot 2024. De gemeenten en schoolbesturen betalen middels cofinanciering mee aan de uitvoering van de plannen. Uit deze convenanten zijn een aantal concrete initiatieven voortgekomen die direct of indirect relateren aan mobiliteit. Een aantal daarvan komt ook in deze verkenning naar voren.

Met de verkenning hebben we diverse voorbeelden in kaart kunnen brengen (zie tabel 1)<sup>2</sup>. Grofweg zijn deze in te delen in drie categorieën:

---

<sup>2</sup> Voor een overzicht van de voorbeelden inclusief korte beschrijving zie bijlage 1.

- 1) **Afspraken, beleid en regelingen** die zich concreet richten op het stimuleren van mobiliteit en/of het inperken van tekorten (met mobiliteit als gewenst neveneffect);
- 2) **Samenwerkingsinitiatieven** (zowel formeel als informeel) van waaruit kan worden gereageerd op ad hoc vraagstukken in het veld (waaronder mobiliteit en tekorten), en;
- 3) **Overige** initiatieven die direct of indirect van invloed zijn op mobiliteit in het kader van personeelstekorten.

Per categorie bespreken we enkele voorbeelden en lichten deze toe aan de hand van de gesprekken met betrokkenen en (indien beschikbaar) relevante documentatie.

Ten slotte hebben we ook enkele personen in de sector zorg en welzijn gevraagd naar voorbeelden van initiatieven op het snijvlak van regionale mobiliteit en tekorten. Ook in deze sector is sprake van (ongelijk verdeelde) personeelstekorten. Kennisdeling tussen beide sectoren kan het inzicht in de omgang met tekorten, en de potentie van arbeidsmobiliteit als instrument daarbij, verrijken. Een voorbeeld uit deze sector dat mogelijk ter inspiratie kan dienen voor het primair onderwijs wordt besproken.

Tabel 1. Totaaloverzicht opgehaalde voorbeelden

Voorbeeld	Regio*	Betrokken partij(en)
(1) Afspraken, beleid en regelingen		
<b>Beperken inzet ambulante bevoegden</b>	Rotterdam en omstreken	RVKO
<b>Bovenformatieve benoeming</b>	Rotterdam	Convenant Noodplan Lerarentekort Rotterdam
<b>Mobiliteitstoeslag</b>	Den Haag	Stichting de Haagse Scholen
<b>Solidariteitsafspraken</b>	Amsterdam	Convenant Noodplan Lerarentekort Amsterdam
(2) Samenwerkingsinitiatieven		
<b>Convenanten Noodplannen Lerarentekort</b>	Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere	Per stad zijn afspraken gemaakt tussen gemeente, ministerie OCW, schoolbesturen, en lerarenopleidingen in de regio
<b>Kleinschalige convenanten</b>	o.a. in Rotterdam	
<b>Personeelscluster Oost Nederland</b>	Regio Oost-Nederland	Meerdere besturen in de regio Oost-Nederland.
<b>Regionale Taskforce Lerarentekort</b>	Diverse regio's, o.a. Amsterdam, Almere, en Haarlemmermeer	Per regio wisselende samenstelling
<b>Samenwerking binnen leercirkels</b>	Rotterdam en omstreken	RVKO
<b>Bovenschoolse vervangingspools</b>	Den Haag en Rotterdam en omstreken	SCOH (Den Haag), RVKO (Rotterdam)
<b>Bovenformatief opleiden zij-instromers</b>	Amsterdam	Breed Bestuurlijk overleg (BBO), schoolbesturen (waaronder AMOS), Gemeente Amsterdam
<b>Thematische werkgroepen</b>	ASG Almere ('programmaoverleg') en SCOH Den Haag ('werkgroep')	Diverse partners binnen de betreffende schoolorganisatie

Voorbeeld	Regio*	Betrokken partij(en)
(3) Overige initiatieven		
Behoud startende leerkrachten door tijdelijke inzet ervaren leerkrachten op een andere school	Rotterdam	RVKO
Andersom.Amsterdam	Amsterdam	Andersom.Amsterdam, Gemeente Amsterdam, Breed Bestuurlijk Overleg (BBO)
Transfervrije periode	Rotterdam	Schoolbesturen
Versterken randvoorwaarden voor behoud leraren	Diverse regio's, waaronder Amsterdam, Den Haag, en Rotterdam	Gemeenten en schoolbesturen

\* Sommige voorbeelden worden ook in andere regio's uitgevoerd. We noemen hier alleen de voorbeelden en betreffende regio die bij de uitvraag genoemd werden.

## Afspraken, beleid en regelingen

In de verkenning zijn enkele voorbeelden genoemd van concrete afspraken en regelingen die ingericht zijn om de arbeidsmarkt (en daarmee tekorten) lokaal (binnen de eigen school of binnen de eigen schoolorganisatie) of regionaal te reguleren. In sommige gevallen zijn deze afspraken specifiek gericht op (regionale) mobiliteit, maar veelal zijn ze meer indirect daaraan gerelateerd. We lichten dit toe aan de hand van twee groepen voorbeelden:

- 1) Solidariteitsafspraken in relatie tot personeelsbezetting, en;
- 2) Financiële prikkels ten behoeve van urenitbreiding.

### Solidariteitsafspraken in relatie tot personeelsbezetting

Op diverse plekken in het land maken scholen en schoolorganisaties afspraken met elkaar over de spreiding van de vacatureruimte. Op deze manier proberen zij verschillen in de bezetting van formatieplaatsen tussen scholen te verminderen. Bij dergelijke afspraken geldt veelal dat mobiliteit van leerkrachten niet primair het doel is, maar dat het wel een bijkomstig effect kan zijn. In sommige gevallen gaat het om afspraken binnen of tussen schoolorganisaties. In Rotterdam en omstreken is bijvoorbeeld bij tenminste één schoolorganisatie (RVKO) afgesproken om **de inzet van ambulante bevoegden<sup>3</sup> te beperken** op scholen met voldoende bevoegde leraren. Ook wordt in een aantal grote steden gesproken over een **vacaturestop** bij scholen die de formatie voldoende in kunnen vullen met bevoegde leerkrachten. Ook zijn in de eerder genoemde convenanten<sup>4</sup> die zijn opgesteld in de grote steden enkele vergelijkbare maatregelen opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn **bovenformatieve benoeming** op scholen met relatief kleine tekorten (Rotterdam) en in het Amsterdamse convenant zijn meerdere zogenoemde **solidariteitsafspraken** opgenomen (zie kader 1).

<sup>3</sup> Ambulant bevoegden zijn leerkrachten die vanuit hun bestuur voor een bepaalde duur worden ingezet op scholen waar hun capaciteit nodig is. Het gaat hierbij niet om ambulante begeleiding in de traditionele zin van (tijdelijke) individuele begeleiding en ondersteuning van leerlingen met specifieke behoeften.

<sup>4</sup> In deze convenanten zijn per stad afspraken vastgelegd over de uitvoering, monitoring en evaluatie van opgestelde noodplannen voor de periode 2020 tot 2024. De convenanten zijn per stad ondertekent door schoolbesturen, de gemeente(n), de lerarenopleiding(en) en het ministerie van OCW. De gemeenten en schoolbesturen betalen middels cofinanciering mee aan de uitvoering van de plannen.

## Kader 1.

### Solidariteitsafspraken tussen scholen en schoolorganisaties in de regio Amsterdam

In het convenant Uitvoering Noodplannen Personeelstekort voor Amsterdam (2020) zijn enkele solidariteitsafspraken opgenomen. Deze omvatten een aantal onderdelen die bedoeld zijn om te voorkomen dat scholen onderling concurreren om bevoegde leraren aan te trekken. Zo is afgesproken dat de NPO-gelden niet ingezet worden om extra leerkrachten aan te trekken, dat besturen met een groter lerarentekort voorrang krijgen bij het aantrekken van nieuwe leerkrachten, en dat besturen elkaar niet beconcurreren op arbeidsvoorwaarden in het aannemen van personeel. Daarnaast is een 3-procentregel overeengekomen: besturen die in een schooljaar meer dan het gemiddelde aantal leerkrachten per bestuur in Amsterdam in dienst hebben zorgen ervoor dat ze in de schooljaren erna met 3 procent per jaar naar het gemiddelde toe bewegen.<sup>5</sup>

**Doel:** Personeelstekorten beter spreiden door te voorkomen dat scholen in Amsterdam onderling concurreren om leerkrachten aan te trekken (veelal ten nadele van scholen met een hoge weging en/of relatief grote tekorten).

**Betrokken partijen:** Alle scholen en schoolorganisaties in Amsterdam. Bij het convenant zijn ook de gemeente, de lerarenopleiding(en) en het ministerie van OCW betrokken.

**Doelgroep:** Alle 239 BBO-scholen; afspraken op bestuurlijk niveau.

#### Algemene ervaringen:

Uit de tussenevaluatie (2022) en eindevaluatie (2024) van de convenanten blijkt dat scholen zich goed houden aan de gemaakte afspraken. De ongelijke verdeling van tekorten is weliswaar niet afgenomen, maar is in vergelijking met 2021/2022 ook niet verergerd ondanks de stijging van de personeelstekorten in de gehele regio. Daarbij zorgt de mix aan solidariteitsafspraken ervoor dat er aandacht is voor de vraag naar personeel op alle scholen, niet alleen bij hoge gewichtsscholen.

Of de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk bijdragen aan een verbeterde solidariteitscultuur is moeilijker in kaart te brengen. Om hiervan een beeld te krijgen is voor de evaluatie van het convenant onder schoolbesturen een vragenlijst afgenomen (Hermanussen et al., 2024). Hieruit blijkt dat betrokken schoolbesturen over het algemeen tevreden zijn over de samenwerking met andere schoolbesturen, maar dat zij over de onderlinge solidariteit minder tevreden zijn. De ervaren solidariteit is bovendien afgenomen gedurende de looptijd van het convenant.

De solidariteit komt, zo blijkt, soms in het geding door de spanning tussen het eigen en het collectieve belang. De kwaliteit en het gedrag van bestuurders is cruciaal om oog te hebben (en houden) voor het collectieve belang. Ook werd in de tussenevaluatie als kanttekening op de solidariteitsafspraken genoemd dat met name de afspraak om NPO-gelden niet in te zetten voor het aantrekken van leerkrachten ertoe leidt dat in sommige gevallen de inzet van zelfstandigen en personeel via externe bureaus wordt vergroot. Hierdoor hoeft minder personeel in eigen dienst te worden genomen, maar het leidt wel tot relatief hoge personele kosten.

---

<sup>5</sup> Naar aanleiding van de evaluatie van de regeling wordt nagedacht over een vereenvoudigde vorm waarbij de kern van de solidariteitsgedachte wordt behouden.

Deze toelichting is gebaseerd op gesprekken met diverse personen uit het Amsterdamse onderwijsveld (zie bijlage 2) en aangevuld met informatie uit documentatie over het Convenant en de evaluatie daarvan.

### Kansen en valkuilen

Het spreiden van de vacatureruimte binnen een bepaalde regio is over het algemeen in de eerste plaats gericht op het gelijker verdelen van bestaande tekorten. Hoewel hierbij een mogelijk overloopeffect is op mobiliteit, is dat niet het voornaamste doel van de gemaakte afspraken. Het zal vooral (her)startend personeel zijn dat door regulering van de vacatureruimte beter wordt verdeeld over scholen. Tegelijkertijd hebben rigoureuze regelingen zoals bovenformatieve benoemingen mogelijk ook een effect op bestaand personeel. Verschillende geïnterviewden wijzen erop dat veel leerkrachten zich in de eerste plaats verbonden voelen met hun 'eigen school' – ook wanneer zij formeel een bestuurs-aanstelling hebben. Dat betekent dat er een mogelijk risico op uitstroom is wanneer zij het gevoel hebben door deze maatregelen niet meer op 'hun' school te kunnen werken. Daarom is een goede dialoog tussen scholen, schoolbesturen en leerkrachten nodig om ervoor te zorgen dat de juiste personen worden 'vrijgespeeld' voor mobiliteit.

### Financiële prikkels voor uitbreiding van uren

In diverse sectoren wordt geëxperimenteerd met financiële prikkels om contractuitbreiding van personeel te belonen (Het Potentieel Pakken, 2023). Ook in het primair onderwijs wordt gekeken naar de mogelijkheid om door financiële beloning personeel te verleiden om meer te gaan werken, al dan niet op tekortscholen. Er bestaan verschillende varianten van dergelijke prikkels, met verschillende beoogde effecten. Een onvoorwaardelijke salarisverhoging kan bijvoorbeeld worden ingezet om meer personeel aan te trekken (instroom), terwijl voorwaardelijke prikkels worden ingezet om het werk of de omstandigheden te belonen (behoud). Ook kan het gaan om een structurele salarisverhoging, of om een eenmalige of tijdelijke bonus (Het Potentieel Pakken, 2023; Portegijs, 2022; Van Casteren et al., 2023).

In de context van arbeidsmobiliteit en tekorten is het vooral relevant om te kijken naar financiële prikkels die worden ingezet om het personeel dat er is optimaal te benutten. Met de meerurenbonus of de voltijdbonus wordt gestimuleerd dat personeel dat parttime werkt meer uren of zelfs fulltime gaat werken. Om de ongelijke verdeling van tekorten aan te pakken moet deze urenuitbreiding echter wel ten goede komen aan scholen met een hoog tekortpercentage. In onze verkenning stuiten wij op het voorbeeld van de **mobiliteitstoelage** bij Stichting De Haagse Scholen. De mobiliteitstoelage bij De Haagse Scholen combineert het stimuleren van contractuitbreiding onder parttimers *specifiek* met de vraag naar personeel op scholen met grote tekorten (zie kader 2).

Kader 2.

#### **Mobiliteitstoelage** (Den Haag, Stichting De Haagse Scholen)

Bij Stichting De Haagse Scholen wordt vanaf schooljaar 2024/2025 een mobiliteitstoelage uitgekeerd aan leraren die extra dagen willen werken. Dit initiatief is ontstaan vanuit een kopgroep van schoolbesturen<sup>6</sup> in het primair onderwijs die met ondersteuning van het ministerie van OCW een pilot ontwikkelden om meer uren werken te stimuleren. Bij Stichting de Haagse Scholen is ervoor gekozen om niet de extra inzet per se te belonen, zoals het geval is bij de meerurenbonus, maar vooral de bereidheid van leraren om een extra stap te zetten door óók op een andere school te

<sup>6</sup> Zie: Kamerbrief 31293-671 d.d. 16 mei 2023

[https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2023Z08602&did=2023D20506](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z08602&did=2023D20506)



gaan werken. De extra dagen werkt de leraar op een tekortschool, voor minimaal een half jaar, mét behoud van de aanstelling op de eigen school. Er wordt onderscheid gemaakt tussen scholen met een tekortpercentage onder de 20 procent (de leverende scholen) en scholen met een tekort boven de 40 procent (de ontvangende scholen). Er zijn verschillende varianten van de toeslag opgesteld:

- Variant A: Voor de extra dagen inzet op de ontvangende school ontvangt de docent 1,5x salaris.
- Variant B: De docent ontvangt 5 extra snipperdagen die ingezet worden op de ontvangende school.
- Variant C: Indien de docent voor de extra dagen inzet op de ontvangende school aanvullende kinderopvang nodig heeft, kan de factuur hiervoor worden gedeclareerd bij de financiële afdeling van het schoolbestuur.

<b>Doel:</b>	De inzet van bestaand personeel vergroten, specifiek op tekortscholen. Een nevensdoel is om een solidariteitscultuur te stimuleren binnen het primair onderwijs.
<b>Betrokken partijen:</b>	Stichting De Haagse Scholen, een stichting voor openbaar basisonderwijs in Den Haag, bestaande uit 51 scholen.
<b>Doelgroep:</b>	Leerkrachten op scholen binnen DHS met een laag tekortpercentage die momenteel parttime werken (en dus ruimte hebben voor inzetvergroting). Dit gaat om een potentieel van zo'n 250-300 leerkrachten.

#### **Algemene ervaring(en):**

Bij het opzetten van de regeling kwamen enkele uitdagingen naar voren, met name rond de rolverdeling tussen scholen en het bestuur. Om de belasting voor de leverende scholen te minimaliseren, worden de bijkomende (personeels)kosten doorgaans gedragen door de ontvangende school (variant A en B) of het schoolbestuur (variant C). Door technische beperkingen blijft de personeelsadministratie echter bij de leverende school liggen. Besloten is ook dat de communicatie over de toeslag via het bestuur verloopt in plaats van via de scholen zelf. De basisvoorwaarde is dat de leverende school geen nadelen ondervindt, zodat het draagvlak onder schoolleiders behouden blijft.

Daarnaast is overwogen hoe om te gaan met het zogenoemde 'gelijkwaardigheidsprincipe'. De regeling is namelijk niet voor iedereen toegankelijk: personeel dat al fulltime werkt, maar ook bijvoorbeeld ondersteunend personeel is van de regeling uitgesloten. Daarbij zal de toeslag mogelijk ook impact hebben op bestaand personeel op zowel leverende als ontvangende scholen, bijvoorbeeld op bestaande teams op de ontvangende scholen. De pilot is ter goedkeuring voorgelegd aan de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR), die akkoord ging onder de voorwaarde dat de pilot geëvalueerd wordt.

In het voorjaar van 2024 zijn scholen en leerkrachten geïnformeerd, zodat de toeslag kon worden meegenomen in de formatie voor 2024/2025. Hierbij staat de keuzevrijheid van de leerkracht centraal. Van de 126 medewerkers die in aanmerking kwamen, hebben vijf hun interesse kenbaar gemaakt, en drie hebben uiteindelijk van de regeling gebruikgemaakt. Deze deelnemers zijn over het algemeen ervaren leraren die zich vrijwillig aanmelden en in staat zijn zelfstandig te werken zonder intensieve begeleiding. Hoewel het aantal deelnemers beperkt is, vormt het verkennen van een solidariteitscultuur op zichzelf al een waardevolle opbrengst, zelfs met een gering aantal deelnemers. In deze fase wordt de regeling nadrukkelijk gezien als een pilot.

Bij de invoering van de pilot is aandacht besteed aan framing en taalgebruik om eventuele weerstand onder personeel te verminderen. Uitdrukkingen zoals 'je gaat een school helpen' en het gebruik van termen als 'ontvangende en leverende scholen' maken het idee van mobiliteit tussen scholen aantrekkelijker. Toch blijkt dat de bereidheid om op een andere school te werken beperkt is; veel leraren hechten aan hun vertrouwde plek en zijn terughoudend. Ook de deelnemers aan de pilot hadden aanvankelijk koudwatervrees, maar zij gaven achteraf aan dat het verfrissend en leuk was om eens 'in een andere keuken te kijken'.

### **Ervaringen van medewerkers:**

De gesproken leerkrachten geven aan dat hun keuze om deel te nemen aan het initiatief voortkomt uit een combinatie van factoren. Zij hebben bijvoorbeeld behoefte aan een nieuwe uitdaging of hebben interesse in een andere school of leerlingenpopulatie. Daarnaast hebben zij de mogelijkheid om meer uren te werken, maar binnen de formatie op hun huidige school is daarvoor geen (geschikte) invulling beschikbaar. Hoewel de financiële prikkel meespeelt, is dit niet hun belangrijkste drijfveer om aan het initiatief deel te nemen.

Medewerkers onderstrepen het belang van goede gesprekken met de stichting, waardoor rekening kon worden gehouden met wensen van de medewerker en een zorgvuldige, passende match kan worden gemaakt. Een medewerker merkt daarbij op dat een voorafgaande observatie of uitgebreide kennismaking op de ontvangende school zelf ook nuttig zou zijn geweest om beter voorbereid te zijn. Ook was er bij de deelnemers enige schroom om door hun deelname aan de regeling als 'overloper' of 'betweter' gezien te worden. Hoewel dit niet expliciet door collega's benoemd werd, ervaren zij dat de eerste reacties van collega's op zowel de 'leverende' als de 'ontvangende' school terughoudend zijn. Toch wordt na een periode van gewenning aan beide kanten waardering uitgesproken door collega's. Ook de ontvangst door de schoolleider op de 'ontvangende' school is erg belangrijk.

De gesproken medewerkers geven dat deze uitwisseling hen bewuster heeft gemaakt van de uitdagingen die personeelstekorten met zich meebrengen op andere scholen, zoals verhoogde werkdruk en moeilijkheden bij de begeleiding van starters. Het biedt een waardevolle kans om te zien hoe processen op een andere school verlopen en welke werkwijzen daar worden toegepast. Deze ervaring geeft nieuwe inzichten, die de medewerker ook weer kan toepassen op de eigen school. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat het aanpassen aan een andere werkwijze veel energie kost en soms juist minder goed aansluit bij de voorkeuren van de betreffende medewerker. Bovendien is het met slechts één dag per week moeilijk om echt iets op te bouwen; voor de een is dit een prettig uitgangspunt, maar voor de ander is dit juist een nadeel. Toch heeft de ervaring al met al een positieve impact op het algemene werkplezier van de medewerkers, en draagt deze bij aan een vernieuwd enthousiasme voor het werk (ook op de 'eigen' school). Eén leerkracht die aan het einde van het eerste half jaar stopt op de ontvangende school, kiest ervoor om wel meer uren te blijven werken op zijn eigen (leverende) school.

Medewerkers onderstrepen dan ook de kansen voor persoonlijke ontwikkeling die de gedeeltelijke inzet op een andere school met grote personeelstekorten biedt. Ze zien mobiliteit als een middel om leerkrachten meer 'zijwaartse' loopbaanopties te bieden. Door dit te stimuleren kan mogelijke uitstroom van bijvoorbeeld startende leerkrachten worden voorkomen.

Deze toelichting is gebaseerd op een gesprek met een bestuurder van Stichting de Haagse Scholen en met twee leerkrachten die in schooljaar 2024/2025 gebruik hebben gemaakt van de mobiliteitstoelage (zie bijlage 2).

### **Kansen en valkuilen**

Het vergroten van de inzet van parttime personeel is al vaker onderwerp geweest van politieke en maatschappelijke discussies. Er is dan ook veelvuldig onderzoek gedaan naar de motivaties en belemmeringen van deeltijdwerkers om meer te gaan werken. Ook het effect van financiële prikkels op meerwerken is veelvuldig onderzocht (Het Potentieel Pakken, 2023; Portegijs, 2022; Wiersma & Dijkgraaf, 2022). Onderzoek laat zien dat er zeker een positief effect uit kan gaan van een financiële prikkel op meerwerk in het onderwijs (Het Potentieel Pakken, 2023; Van Casteren et al., 2023), maar wel vooral onder personeel dat al een wens of intentie heeft om meer te gaan werken.

Een aantal factoren is onder andere van invloed op de werking van financiële prikkels:

- Het effect is afhankelijk van het aandeel parttimers dat op een school werkt. Het aandeel parttime medewerkers is in het primair onderwijs in Nederland aanzienlijk (Van Hassel &

Wisse, 2022). Tegelijkertijd geldt ook dat juist in de grote steden het meeste onderwijzend personeel al in deeltijd werkt. De deeltijdfactor in het onderwijs ligt daar aanzienlijk hoger dan in andere delen van het land. Hoe groot de potentiële doelgroep van financiële prikkels is, verschilt dus ook per regio.

- De wens of intentie om meer te gaan werken is voor iedereen anders. Een financiële prikkel is maar één component in de persoonlijke afweging om meer te gaan werken. Voor een groot deel van het personeel geldt dat extra inkomen alleen, niet voldoende motiveert om meer te gaan werken (Van Hassel & Wisse, 2022).
- Naast de *wens* om meer te gaan werken moet daartoe wel de praktische mogelijkheid bestaan. Ook die mogelijkheid is persoonsgeboden. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de levensloopfase waarin medewerkers zich bevinden. Met name onder vrouwen spelen zorgtaken hierbij een belangrijke rol. Dit kan gaan om de actuele zorgbehoefte van de eigen (klein)kinderen, maar ook mantelzorgtaken – of het perspectief daarop – verkleinen de kans op urenuitbreiding (Portegijs, 2022; Van Hassel & Wisse, 2022).
- Het financiële voordeel van meer werken is voor sommigen slechts marginaal. Dat komt onder andere door het belastingen- en toeslagensysteem. Het is dan ook de vraag hoe duurzaam het effect is van een (tijdelijk) financiële prikkel (Het Potentieel Pakken, 2023; Portegijs, 2022; Sociaal-Economische Raad, 2023; Van Casteren et al., 2023; Van Hassel & Wisse, 2022).

Deze factoren wijzen erop dat er waarschijnlijk meer nodig is om de inzet van bestaand personeel te vergroten dan alleen een financiële prikkel. Naast een dergelijke prikkel moet óók worden gekeken naar secundaire arbeidsvoorwaarden die de mogelijkheid scheppen om meer te kunnen werken op een manier die past bij de individuele situatie en behoeften van medewerkers (Cobben, Cörvers & Montizaan et al., 2023; van der Aa et al, 2022). Ook de werkbeleving zelf speelt hierbij een rol: een hoge werkdruk kan medewerkers ervan weerhouden om meer te willen werken, óók wanneer hier een financiële prikkel tegenover staat (Van Casteren et al., 2023). Zeker wanneer het gaat om extra inzet op een andere school (met grotere tekorten) vraagt dat veel van het mobiele personeel. Goede begeleiding is hierbij belangrijk, maar dit is in de praktijk niet altijd te realiseren.

## Samenwerkingsinitiatieven

De toenemende personeelstekorten hebben ook geleid tot een uitbreiding van (informele) structuren en samenwerkingsinitiatieven. Een dergelijke samenwerking biedt ruimte voor creatieve oplossingen voor ad hoc knelpunten en het uitwisselen van ervaringen, maar ook voor het formuleren en agenderen van ambities voor de toekomst. Ook hierbij komen mobiliteit en personeelstekorten aan bod, zo blijkt uit onze verkenning. Twee groepen voorbeelden zijn te onderscheiden;

- 1) Convenanten en (informele) samenwerkingsinitiatieven
- 2) Bovenschoolse en bovenbestuurlijke vervangingspools

### Convenanten en (informele) samenwerkingsinitiatieven

Enkele van de initiatieven die in de verkenning naar voren komen zijn ook onderdeel van de **convenanten Noodplan Lerarentekort** die in 2020 in samenwerking met het ministerie van OCW in de G5 zijn opgesteld. Per stad zijn daarin afspraken gemaakt met alle schoolbesturen, gemeenten en lerarenopleidingen over de uitvoering, monitoring en evaluatie van opgestelde noodplannen voor de

periode 2020 tot 2024. Een aantal van deze afspraken wordt ook in deze verkenning toegelicht. Naast de grote convenanten zijn in veel van de grote steden ook andere, meer **kleinschalige convenanten** gesloten. Dit is bijvoorbeeld het geval in Rotterdam, waar de vier grootste schoolbesturen vrijwel altijd zijn aangesloten bij kleine convenanten. Andere kleine schoolbesturen en eenpitters schuiven wisselend aan. Doordat de gemeente deze convenanten steunt, en soms ook zelf aan tafel zit, worden scholen en schoolbesturen volgens betrokkenen gestimuleerd om deel te nemen.

In de zoektocht naar (creatieve) oplossingen voor de groeiende personeelstekorten zijn er in de afgelopen jaren dan ook enkele relevante nieuwe samenwerkingen aangegaan. Naast de landelijke taskforce lerarentekort is er ook op diverse plekken in Nederland (zoals Amsterdam, Haarlemmermeer en Almere) een **regionale taskforce** ingesteld die zich bezighoudt met het reguleren van de regionale onderwijsarbeidsmarkt en het terugdringen van de tekorten. Daarnaast stellen sommige schoolbesturen **thematische werkgroepen** samen, zoals bij SCOH in Den Haag en bij ASG in Almere (onder de noemer 'programmaoverleg'). Bij RVKO in Rotterdam zijn de 67 scholen ingedeeld in 10 **leercirkels**, waarbinnen samengewerkt wordt om vraagstukken bijvoorbeeld over personeelsbezetting onderling op te lossen.

### Bovenschoolse en bovenbestuurlijke vervangingspools

Een ander samenwerkingsinitiatief dat gerelateerd is aan arbeidsmobiliteit en tekorten is het gebruik van **vervangingspools**. Deze bestaan soms binnen schoolbesturen zoals bij SCOH (Den Haag), of op regionaal niveau (zoals PON in de Achterhoek). Ook bij RVKO (Rotterdam) worden bovenschoolse vervangingspools per leercirkel gestimuleerd, zodat schaarse vervangers lokaal zo optimaal mogelijk kunnen worden ingezet. In het geval van PON gaat het echter juist niet om een initiatief dat is ontstaan vanuit tekortproblematiek. In tegendeel: PON is ontstaan in tijden van personeeloverschot (zie kader 3). Toch wordt wel degelijk nagedacht over hoe deze bestaande structuren kunnen worden ingezet wanneer tekorten ontstaan.

Kader 3.

#### Personeelscluster Oost Nederland (Oost Nederland)

[www.ponprimair.nl](http://www.ponprimair.nl)

Personeelscluster Oost Nederland (PON) is een vereniging waar zo'n 50 schoolbesturen in de regio bij zijn aangesloten. PON fungeert als kenniscentrum en dienstverlener op het terrein van werkgelegenheid, mobiliteit, vervanging en verzuim. Met bovenbestuurlijke vervangingspools kan PON bijvoorbeeld voorzien in tijdelijke vervangingsvragen vanuit de scholen, maar ook in loopbaanwensen van medewerkers. Daarbij verzorgt PON ook loopbaandienstverlening vanuit het Loopbaancentrum aan al het personeel van de aangesloten schoolbesturen (en tevens aan de RAP aangesloten schoolbesturen) en ook aan personeel dat wordt ingezet vanuit de pools. Er zijn diverse vervangingspools, waaronder een flexpool, een tijdelijke en een vaste pool, maar ook een pool voor ondersteuners en onderwijsassistenten en een voor speciaal onderwijs. Scholen leveren ongeveer 6 procent van de formatie aan de pool (indien mogelijk). Inzet vanuit de pool wordt (deels) gezien als preventieve werk-naar-werk begeleiding (de pool als loopbaaninstrument) waarmee uitstroom van bevoegd personeel uit de sector kan worden voorkomen.

<b>Doel:</b>	Ondersteunen van mobiliteit in het kader van vervanging en/of loopbaanontwikkeling.
<b>Betrokken partijen:</b>	Scholen en schoolbesturen in de regio Oost Nederland.
<b>Doelgroep:</b>	Bestaand personeel en (her)startend personeel van buiten de sector.

**Algemene ervaring(en):**

Opvallend is dat PON, opgericht in 1999, is ontstaan in tijden van personeeloverschotten. Een gelijke verdeling van tekorten is daardoor in de basis geen prioriteit. De tekorten in de regio Oost Nederland zijn tot nu toe beperkt gebleven. In zekere zin heeft het onderwijs in de regio zelfs profijt gehad van (terug)verhuizers uit de Randstad. Toch is ook hier in de afgelopen jaren de nadruk wel iets meer komen te liggen op het werven en begeleiden van (her)startend personeel vanuit PON (en de RAP). Ook wordt er wel gekeken of scholen enigszins evenredig vragen en leveren aan de vervangingspools.

Tegelijkertijd staat in de visie van PON de loopbaanvraag van medewerkers – en niet solidariteit of de spreiding van tekorten – centraal. Sterker: de vraag naar plaatsing in de pool onder medewerkers is bij PON regelmatig groter dan het aantal beschikbare plaatsen. Het aflopen van de NPO-middelen speelt hierbij ook een rol. Ook ligt het accent bij PON nadrukkelijk op vrijwillige mobiliteit. Door mogelijkheden en kansen te benadrukken is de doorstroom in de pools dan ook erg hoog.

Hoewel niet expliciet wordt gefocust op tekortproblematiek, heeft de aanpak van PON volgens betrokkenen wel degelijk betrekking op regionale personeelsvraagstukken. Doordat besturen via de vereniging (PON) risico's kunnen delen, hebben zij meer ruimte voor initiatieven die anders een (financieel) risico vormen. Een voorbeeld hiervan is de inzet en begeleiding van zij-instromers. Ook de (recent opgerichte) vervangingspool voor ondersteuners en onderwijsassistenten biedt ruimte voor acute personele vraagstukken. Wanneer vanuit deze pool bijvoorbeeld een ondersteuner beschikbaar is, kan worden geschoven binnen scholen om tekorten (tijdelijk) op te vangen.

Het bestaan van de bovenbestuurlijke vervangingspools kan daarnaast volgens betrokkenen ook bijdragen aan beter behoud van startende leerkrachten – en daarmee het voorkomen van potentiële tekorten. Scholen kunnen bijvoorbeeld LIO's nog vóór de daadwerkelijke formatie aan zich binden, door ze een baangarantie te bieden – zo niet op de school zelf, dan tenminste in de pool. Omdat personeel in de vervangingspool door PON wordt begeleid wordt voorkomen dat (startend) personeel gaat 'zwerven'.

**Ervaringen van medewerkers:**

Het werken vanuit de pool is voor medewerkers een kans om verschillende schoolsoorten en schoolorganisaties te verkennen. Een medewerker geeft bijvoorbeeld aan dat zij na een verhuizing wilde "rondkijken: Wat is er allemaal?". Voor een andere medewerker fungeert de pool als een soort verlengde oriëntatieperiode, die haar de mogelijkheid biedt om kennis te maken met verschillende scholen en onderwijsvisies en zodanig een overwogen beslissing te kunnen nemen voor een school die echt bij de persoon past.

De drang om rond te kijken ontstaat uit nieuwsgierigheid naar de diverse onderwijsconcepten en visies die schoolorganisaties kunnen bieden. Dat is iets wat in een standaard onderwijsloopbaan vaak beperkt is, omdat leerkrachten vaak in een schoolomgeving terecht komen waar ze na verloop van tijd vanzelf "blijven plakken". Dat geldt niet alleen voor de school maar ook voor de leerjaren: Stroom je bijvoorbeeld in de bovenbouw in, dan "zit je snel vast in de bovenbouw". Het gevoel 'vast' te zitten in een bepaalde onderwijscontext is dus motivator om mobiliteit op te zoeken. Medewerkers willen het onderwijs niet verlaten, maar zoeken wel naar een stap die een nieuwe impuls geeft aan hun energie en bevlogenheid.

Voor sommigen voelt de pool als "een snoepwinkeltje" – het geeft de mogelijkheid om diverse mensen te ontmoeten en verschillende onderwijsvormen te ervaren. Dit biedt niet alleen inzicht in wat werkt, maar ook in wat minder goed aansluit bij persoonlijke voorkeuren. Mobiliteit binnen het onderwijs biedt volgens hen dan ook een unieke kans om zich

op persoonlijk en professioneel vlak verder te ontwikkelen. Door regelmatig in verschillende schoolomgevingen te werken, wordt men gedwongen om te vertrouwen op het eigen kunnen. Zoals een medewerker opmerkt: “Ik merk door die mobiliteit, doordat je niet vast bent aan een school, dat je ook heel erg moet vertrouwen op je eigen kunnen en dat je je creativiteit ook heel goed kunt inzetten. Ik kreeg heel erg het vertrouwen in mezelf.”

Voor de vaste pool biedt daarbij een aantrekkelijke combinatie van zekerheid en flexibiliteit: het biedt medewerkers de zekerheid van een vaste aanstelling, maar met steeds nieuwe opdrachten die het werk dynamisch houden. Daarbij vinden medewerkers het ook prettig dat ze wel iets opbouwen: bij overname door een schoolorganisatie dat bij PON is aangesloten gelden regels waardoor zij bijvoorbeeld niet opnieuw een tijdelijke aanstelling krijgen. Wat wel een lastig vraagstuk blijft, is het opvullen van onvervulde dagen. Soms heeft een medewerker geen opdracht, terwijl deze dan wel betaald krijgt. Omdat de medewerker geen stamschool heeft, biedt PON de oplossing om deze dagen later in te halen, bijvoorbeeld door tijdens een vakantieperiode in een andere regio in te vallen. Medewerkers geven echter de voorkeur aan inzet op een ‘stamschool’ op dagen zonder opdracht, omdat het inhalen van dagen, vooral voor fulltimers, voor onrust zorgt.

Goede begeleiding en maatwerk, zoals aangeboden door PON, zijn volgens medewerkers essentieel voor succesvolle mobiliteit in het primair onderwijs: “als iemand met mij meedenkt dan ben ik voor meer bereid om dingen te doen”. Juist bovenbestuurlijke sturing helpt om de balans tussen vraag en aanbod te bewaken, zodat medewerkers voldoende zekerheid hebben en scholen snel kunnen worden ondersteund bij bezettingsvraagstukken. Een goede mix van startende en ervaren leerkrachten in de pool is daarbij ook belangrijk: voor starters kan de pool een waardevolle kans bieden om diverse werkwijzen te leren kennen zonder overweldigd te worden door protocollen en visies, wat hun kans op succes en behoud vergroot. Zoals een medewerker opmerkt: “Er komt zoveel meer bij kijken dan alleen dat lesgeven... je hebt te maken met protocollen, de visie van de school, je werkgroepen; ik zie soms dat startende leerkrachten daarin verzuipen.” Ervaren medewerkers daarentegen vinden in de pool juist een nieuwe uitdaging en een ontwikkelkans.

Ten slotte merken medewerkers ook op dat er lokale en regionale verschillen zijn in hoe er naar mobiliteit wordt gekeken. Op de meeste plekken ervaren medewerkers dat zij – mede doordat er een duidelijke (tijdelijke) ondersteuningsvraag is – met open armen worden ontvangen. Natuurlijk speelt de houding van de pool-medewerker hierin een rol; zij moeten vooral niet binnenkomen “om te vertellen hoe het moet”. Cultuur is bovendien tweezijdig: aan de ene kant moet het de betreffende medewerker passen om op verschillende scholen te werken, en anderzijds moet de ontvangende school openstaan voor mobiliteit en nieuwe collega’s omarmen. Medewerkers ervaren het bijvoorbeeld als zeer positief wanneer een schoolleider of collega betrokkenheid toont bij een invaller. Mobiliteit kan ook een kans bieden voor de school zelf: “als een school het goed voor elkaar heeft, dan trekt dat aan”. Tijdelijke inzet via een pool biedt medewerkers de mogelijkheid om een vaste aanstelling te overwegen wanneer er een wederzijdse klik is. Zoals een medewerker het verwoordt: “Zij mogen jou ervaren. Daar kan ook weer wat uit voortkomen.”.

Deze toelichting is gebaseerd op een gesprek met een bestuurder en een coördinator van Personeelsnetwerk Oost Nederland (zie bijlage 2), en met twee medewerkers die in schooljaar 2024/2025 werkzaam zijn vanuit de vaste pool.

### Kansen en valkuilen

Het is lastig om deze effecten van informele samenwerkingsinitiatieven in kaart te brengen. De opbrengsten van deze initiatieven zijn veelal moeilijk meetbaar en ook is niet altijd sprake van monitoring en evaluatie. Bovendien zijn de meer informele structuren ook vaak minder zichtbaar, waardoor ook de effecten van deze informele samenwerking buiten beeld blijven.



Ook bij het gebruik van vervangingspools zijn enkele kanttekeningen te maken. Vervangingspools bestaan bijvoorbeeld bij gratie van aanbod van personeel. Met de toenemende tekorten bestaat ook hier het risico dat de pools ‘opdrogen’, al hoewel daar bij PON geen sprake van is. Daarentegen kan het introduceren van pools voor specifieke functiegroepen ook bijdragen aan de beschikbaarheid van bestaand personeel voor mobiliteit óf voor andere taken. Wanneer bijvoorbeeld ook ondersteuners en onderwijsassistenten via een pool worden ingezet, kan bestaand personeel ingezet worden om startende leraren (extra) te ondersteunen, of om zelf (gedeeltelijk) op een andere school te werken. Het idee van een dergelijke indirecte mobiliteit – waarbij personeel van buiten wordt aangetrokken om bestaand personeel ‘vrij te spelen’ komt ook terug bij andere initiatieven. Hierbij is wel enige creativiteit vereist, terwijl schoolleiders en bestuurders in de praktijk vaak vooral bezig zijn om personele vraagstukken op te lossen.

## Overige initiatieven

Ten slotte zijn er ook enkele voorbeelden die meer indirect raken aan mobiliteit en personeelstekorten in het primair onderwijs, of die een andere perspectief bieden op mobiliteit en/of tekorten. Ook hier kunnen we voorbeelden indelen in verschillende groepen:

- 1) Ruimte creëren voor het behoud van startende leraren;
- 2) Terugdringen van negatieve mobiliteit;
- 3) Anders organiseren en de inzet van externe professionals

### Ruimte creëren voor het behoud van startende leraren

In diverse regio's wordt mobiliteit bijvoorbeeld ook ingezet als instrument om startende leraren te behouden. Jonge, startende leraren zijn over het algemeen gemakkelijker mobiel dan oudere, meer ervaren medewerkers (De Vos & Fontijn, 2019; Struyven, 2018). Dat komt aan de ene kant door de privéomstandigheden van met name jonge medewerkers, maar óók doordat startende leraren minder sterk verbonden zijn met de school waar zij werken en vaak nog zoekende zijn naar een werkplek die bij hen past. Tegelijkertijd constateren schoolleiders dat er onder leraren in opleiding (LIO's) en startende leraren juist een sterke behoefte is aan meer binding. Juist in het begin van hun loopbaan willen zij graag werken op een voor hen bekende plek – bijvoorbeeld op de school waar zij ook hun opleiding hebben afgerond. Daarom wordt soms gekeken naar de mogelijkheid om ervaren medewerkers (tijdelijk) in te zetten op een andere school om zodanig **ruimte te creëren om startende leraren bij de school te behouden**. De ervaren leraar kan tegelijkertijd worden ingezet op een school waar juist een grote vraag is naar ervaren personeel. RVKO in Rotterdam biedt hiervan een mooi voorbeeld (zie kader 4).

Kader 4.

#### **Binding en behoud van Leraren in Opleiding** (Rotterdam, RVKO)

Bij de Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs (RVKO) is geconstateerd dat onder LIO's een sterke behoefte bestaat om bij de start van hun loopbaan op de school te kunnen blijven werken op de school waar ze hun stage hebben gelopen en die daardoor voor hun vertrouwd is. Om hier ruimte voor te creëren wordt in de formatie gekeken of er meer ervaren personeel is dat op vrijwillige basis elders kan worden ingezet. De school gaat in gesprek met de betreffende ervaren medewerker om te kijken wat daarvoor nodig is, en wat aansluit bij zijn/haar wensen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een terugkeergarantie of bonusperiodiek aan te bieden. Bij het plaatsen van de ervaren leraar op een andere school (veelal binnen dezelfde schoolorganisatie) wordt ook gekeken naar waar de behoefte aan ervaren

personeel het grootst is. Dit kan te maken hebben met tekorten, maar het kan ook gaan om scholen met een hoge weging, met een groot personeelsverloop of met een specifieke vraag naar ervaren personeel.

**Doel:** Behoud van startende leraren door meer binding én inzet ervaren leraren op scholen waar de vraag naar ervaren leraren groot is, bijvoorbeeld door tekorten.

**Betrokken partijen:** RVKO

**Doelgroep:** Ervaren medewerkers

**Algemene ervaringen:**

Het elders plaatsen van ervaren personeel ten behoeve van het behoud van startende leraren komt bij RVKO incidenteel voor. Het gaat hier niet om een formele regeling, maar om een optie die ter tafel kan komen in de formatiegesprekken. Van de optie wordt beperkt gebruik gemaakt; het gaat jaarlijks om kleine aantallen, maximaal 5 per jaar. In de regel hoeft deze optie niet te worden ingezet om LIO's te behouden voor hun stageschool, omdat er meestal wel formatieruimte is of ontstaat. Wanneer de optie wel aan de orde is, gaat de schoolorganisatie in gesprek met de betrokken medewerkers: waar ligt de behoefte, en welke oplossing past daarbij. Creativiteit en flexibiliteit zijn hierbij een vereiste. Dat komt ook omdat veel waarde wordt gehecht aan maatwerk: "Voorop staat voor ons een goede match tussen medewerker en school, dus dan moeten ze daar zelf ook inspraak in hebben."

Wat ook opvalt is dat in de motivatie van de ervaren leraar om tijdelijk en/of gedeeltelijk op een andere school te gaan werken vooral loyaliteit richting de eigen school een rol speelt: het behoud van de startende leraar en de waarde daarvan voor de eigen school is in veel gevallen een sterkere motivator dan de vraag van de ontvangende school.

Deze toelichting is gebaseerd op een gesprek met een drie betrokkenen van RVKO (zie bijlage 2).

Bij het opleiden van zij-instromers kan ook een regionaal perspectief worden aangemeten. Om zij-instromers aan te trekken en te behouden in het onderwijs is het van belang dat zij goed worden begeleid (zie o.a. Arbeidsmarktplatform PO, 2023). Regionale mobiliteit kan de ruimte voor goede begeleiding vergroten, maar kan ook een uitgangspunt zijn voor een goede verdeling van startend onderwijspersoneel over de regio. Een mooi voorbeeld hiervan is het **bovenformatief opleiden van zij-instromers** op basisscholen in Amsterdam (zie kader 5).

Kader 5.

**Bovenformatief opleiden van zij-instromers voor het Amsterdamse Onderwijs**

In Amsterdam worden zij-instromers bovenformatief opgeleid via 'mini-opleiden in de school zij-instroom' (MOISZ). Reguliere basisscholen die voldoende capaciteit hebben om zij-instromers op te leiden en te begeleiden nemen daarbij een grotere rol op zich in het begeleiden van zij-instromers. Zij-instromers worden op deze school begeleid, en stromen doorgaans na een jaar door naar een andere basisschool, waar ze hun opleiding tot zij-instromer vervolgen. De scholen die de zij-instromer 'overnemen' krijgen zo een zij-instromer met één jaar werkervaring. Dit verlicht de druk op scholen met personeelstekorten om zij-instromers te begeleiden. Op deze manier leiden basisscholen samen op voor het Amsterdamse Onderwijs. Dit initiatief wordt gefinancierd vanuit de landelijke noodplannen voor de G5 en een gemeentelijke subsidie en gecoördineerd door 1Loket.

**Doel:** Opleiding van zij-instromers bovenformatief organiseren zodat belasting op scholen met weinig capaciteit wordt verlicht en zij-instromers een stevige basis hebben vanuit waar ze worden opgeleid voor het Amsterdamse Onderwijs.

**Betrokken partijen:** Alle scholen en schoolbesturen in Amsterdam die ondertekenaar zijn van het Noodplan Lerarentekort Amsterdam. Bij de financiering zijn ook de gemeente en het ministerie van OCW betrokken.

**Doelgroep:** Zij-instromers in Beroep (ZiB)

**Algemene ervaringen:**

Om de belasting op scholen met hoge personeelstekorten te verlichten wordt het opleiden van zij-instromers in Amsterdam bovenformatief georganiseerd op scholen waar voldoende capaciteit is om zij-instromers op te leiden en te begeleiden. Op deze manier krijgen zij-instromers een stevige basis waarvandaan ze zich optimaal kunnen voorbereiden op het Amsterdamse onderwijs. Van meet af aan is duidelijk voor de deelnemende zij-instromers dat zij worden opgeleid voor het Amsterdamse onderwijs en niet voor de school waar zij hun opleiding starten en eerste aanstelling hebben. De zij-instromers weten dat zij in principe na een jaar niet op dezelfde school blijven, ook niet wanneer daar wel een vacature ontstaat. De ‘zachte landing’ op de mini-opleidingsschool zorgt ervoor dat zij-instromers als startend personeel doorstromen naar scholen in de regio, maar voorkomt ook dat zij het onderwijs verlaten door onvoldoende begeleiding.

Niet alle betrokken scholen leiden bovenformatief op, maar ze zijn wel allemaal gericht op het opleiden van zij-instromers voor het collectief. Dit hangt ook samen met het karakter van de school; sommige scholen zijn al meer (in)gericht op opleiden. Daar zit het opleiden “in het DNA van de school”. In plaats van een ambulante begeleider die bijvoorbeeld een dag per week op de school is kan bijvoorbeeld een veel bredere groep ervaren medewerkers binnen de school worden ingezet voor begeleiding van starters.

Een ander voordeel van de mini-opleiding is dat zij-instromers de mogelijkheid krijgen om bij andere scholen te kijken. Door de dubbele bezetting op de school is er ruimte voor de zij-instromers om tijdens het eerste jaar enkele dagen mee te lopen op een andere MOISZ-school, waarmee zij een breder beeld krijgen van de het werken in het Amsterdamse onderwijs. Dit maakt het ook minder spannend om na het eerste jaar een (mobiliteits)stap te zetten naar een andere school, zeker wanneer dit een school of stadsdeel betreft met een ‘negatief imago’. Ook zij-instromers hebben vaak een duidelijk beeld van waar ze wel of juist niet willen werken. De meeloopstage kan dit beeld nuanceren.

De reacties van zij-instromers die op deze manier zijn of worden opgeleid is volgens de geïnterviewde bestuurder en schoolleider overwegend positief. Ze waarderen bijvoorbeeld dat zij met meerdere zij-instromers tegelijk starten op dezelfde school, waardoor zij als groep samen op kunnen trekken. Ook vindt er intervisie plaats op de school, waar ook andere pabo-studenten bij aanwezig zijn. De uitwisseling van kennis en ervaring die hiermee gefaciliteerd wordt is voor hen waardevol. Daarnaast is de schoolleider op stadsniveau werkzaam, wat betekent dat de begeleiding van zij-instromers, ook als zij na een jaar naar een andere school gaan, kan worden voortgezet door dezelfde persoon. Dit biedt continuïteit en een vertrouwde omgeving.

Om de doorstroom van zij-instromers te versoepelen is gekozen om zij-instromers parallel aan het schooljaar te laten starten. Daardoor is er meer ruimte – en een natuurlijker moment – om na een jaar een andere school te kiezen. Hoewel die keuze in principe individueel is, kan de HR-afdeling van de begeleidende school of het stafbureau van het schoolbestuur ondersteuning bieden. Wanneer het om doorstroom naar ander bestuur gaat kan 1Loket (dat ook de aanmelding van zij-instromers in Amsterdam coördineert) ondersteunen. In een enkel geval is het voorgekomen dat een zij-instroomer na een jaar toch nog onvoldoende voorbereid bleek. In één geval heeft dit geleid tot mobiliteit binnen het team, waarbij een meer ervaren docent de kans kreeg om naar een andere school te verhuizen, waardoor een zij-instroomer toch kon blijven.

Het opleiden in de school zelf is niet uniek voor Amsterdam, maar de regionale aanpak waarbij expliciet wordt gericht op het opleiden voor het Amsterdamse onderwijs, is dat wel. Daarbij wordt ook bewust gekozen om het opleiden van zij-instromers op MOISZ-scholen prioriteit te geven. Dit kan betekenen dat in geval van een invalvraagstuk of vervangingsvraagstuk niet gekeken wordt of de zij-instroomer hiervoor kan worden ingezet, maar toch een vacature

wordt uitgezet. Centraal staat de “stip op de horizon” om op de lange termijn goed inzetbaar personeel op te leiden en te behouden voor het Amsterdamse onderwijs.

Deze toelichting is gebaseerd op gesprekken met een bestuurder van AMOS Onderwijs en een directeur van (o.a.) een MOISZ-school, en is aangevuld met informatie van de website van het BBO en van [www.lievertvoordeklaas.nl](http://www.lievertvoordeklaas.nl).

### Kansen en valkuilen

Aan het opleiden van zij-instromers zijn hoge kosten verbonden, onder andere door onvermijdelijke dubbele bezetting voor de klas. De financiering van ‘mini-opleiden in de school zij-instroom’ (MOISZ) komt deels vanuit het Convenant (tot 1 januari 2026) en ook de gemeente Amsterdam draagt bij. Er blijven daarnaast kosten voor de scholen en schoolbesturen. Volgens betrokkenen weegt deze investering zeker op tegen de voordelen, omdat het bijdraagt aan de kwaliteit van het Amsterdamse onderwijs en het behoud van zij-instromers. Daarom is continuering van het draagvlak onder besturen, maar ook van de financiële ondersteuning door de overheid en de gemeente van cruciaal belang.

Bij het bovenformatief opleiden van zij-instromers is per definitie mobiliteit gemoeid. Doordat zij-instromers vooraf weten dat zij niet langer dan een jaar op de school kunnen blijven waar zij worden opgeleid zullen zij na een jaar doorstromen naar een andere school. Het is daarbij echter niet zeker of deze doorstroom ook een gelijke verdeling van personeelstekorten ten goede komt.

### Terugdringen van negatieve mobiliteit

Naast het stimuleren van gewenste mobiliteit wordt in een aantal regio’s ook nagedacht over manieren om negatieve mobiliteit terug te dringen. Vertrek van personeel uit de regio of zelfs uit de sector, maar ook last-minute personeelwisselingen kunnen worden beschouwd als negatieve mobiliteit.

Om het vertrekoverschot uit de grootstedelijke gebieden terug te dringen, wordt bijvoorbeeld gekeken naar het creëren van **randvoorwaarden** die het mogelijk maken voor personeel om in de regio te blijven. In Amsterdam zijn in het Noodplan Lerarentekort bijvoorbeeld enkele maatregelen opgenomen over huisvesting en bereikbaarheid. De school vult samen met de gemeente de reiskostenvergoeding vanuit de cao aan van onderwijspersoneel dat buiten de stad woont. Ook is het aantal parkeervergunningen voor scholen tijdelijk uitgebreid. De gemeente maakt daarnaast afspraken met woningbouwcorporaties om meer woningen met voorrang beschikbaar te stellen aan onderwijspersoneel. Hoewel problemen rondom huisvesting en bereikbaarheid ook spelen in de andere grote steden is Amsterdam de enige stad waar dergelijke afspraken zijn opgenomen in het convenant. In Rotterdam werden eerder wel al enkele afspraken opgenomen in het Actieplan Leraren 2019-2022 (Hermanussen et al., 2022), en ook in Den Haag is de gemeente een pilot gestart om onderwijspersoneel voorrang te verlenen bij het vinden van een betaalbare woning (Samen voor de Haagse Klas, 2024).

Er kan ook sprake zijn van negatieve mobiliteit binnen de regio of sector. Wanneer competitie ontstaat tussen scholen kan personeel worden weggekaapt, bijvoorbeeld door bijzondere secundaire arbeidsvoorwaarden te bieden. Om dit tegen te gaan maken enkele besturen onderling afspraken. In Rotterdam is bijvoorbeeld afgesproken om een **‘transfervrije’ periode** te hanteren van 1 juli tot de herfstvakantie. Scholen en schoolbesturen werven gedurende deze personen niet actief personeel dat werkzaam is op collega-scholen. Daarbij zijn ook afspraken gemaakt om onderling eerlijk en

transparant te zijn over personeel dat binnen de regio zelf op een andere school solliciteert. Deze afspraak is onderdeel van een breed gedragen, gezamenlijke commitment aan het Rotterdamse primair onderwijs. HR-managers komen daarbij regelmatig samen en ook tussen de besturen is er veel contact. Dit alles helpt om ongewenste concurrentie tussen scholen te minimaliseren.

### Anders organiseren en de inzet van externe professionals

Ten slotte wordt er, wanneer onvoldoende personeel beschikbaar is, steeds vaker naar andersoortige oplossingen gezocht om toch voldoende onderwijs te kunnen bieden. Door **anders organiseren** kan ruimte worden gemaakt om personeelstekorten het hoofd te bieden. Hierbij kan ook arbeidsmobiliteit (indirect) aan de orde zijn, bijvoorbeeld wanneer bestaand personeel wordt 'vrijgespeeld' voor bepaalde taken of wordt ingezet op tekortscholen.

Een specifieke manier om voldoende activiteiten te kunnen blijven bieden is de **inzet van externe professionals**<sup>7</sup>, onder toezicht van een bevoegde leraar. Dit kan onderdeel zijn van een bredere verandering in de organisatie van het onderwijs (zoals bijvoorbeeld het geval is bij unitonderwijs), maar ook daarbuiten worden vakprofessionals al ingezet. Dit is met name het geval in de grote steden. Tijdens onze verkenning spraken wij met betrokkenen van Andersom.Amsterdam (zie kader 6), een organisatie die zich specifiek bezighoudt met de inzet van externe professionals en vakdocenten<sup>8</sup> op scholen in Amsterdam en omstreken.

Kader 6.

#### Andersom.Amsterdam (Amsterdam)

<https://andersom.amsterdam/>

Andersom.Amsterdam ondersteunt basisscholen in Amsterdam door ze te matchen met aanbieders. Aanbieders zijn in dit geval externe professionals en vakdocenten<sup>8</sup> die ingehuurd kunnen worden om zodanig tekorten te ondervangen of om leerlingen een rijke schooldag te bieden. Deze aanbieders verzorgen activiteiten, bijvoorbeeld op het gebied van kunst en cultuur, wetenschap en techniek, media en digitale geletterdheid of burgerschap en persoonlijke ontwikkeling. De vakprofessionals vormen hierbij als het ware een flexibele schil voor de school (en zijn daarbij zelf mobiel) waarmee ook ruimte gecreëerd kan worden voor mobiliteit onder bestaand personeel.

**Doel:** Vergroten van de inzet van externe professionals om tekorten te dempen (tekortscholen) én om personeel 'vrij te spelen' voor mobiliteit (niet-tekortscholen)

**Betrokken partijen:** Gemeente Amsterdam, BBO, Andersom.Amsterdam

**Doelgroep:** Scholen in Amsterdam, vakdocenten en externe professionals die in het onderwijs kunnen en willen werken.

#### Algemene ervaringen:

Op dit moment worden externe professionals via Andersom.Amsterdam ingezet op scholen waar (grote) tekorten zijn. Het bestaan van een personeelstekort op school is een van de gestelde voorwaarden voor de inzet van onbevoegde professionals voor onderwijsactiviteiten. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de regeling 'Andere dag- en weekindeling G5' (Rijksoverheid, 2021). Hierin is bijvoorbeeld ook opgenomen dat toestemming van de medezeggenschapsraad (MR) verplicht is voor de structurele inzet van anders bekwame externen op school.

<sup>7</sup> Naar deze groep wordt ook verwezen als 'andersbevoegd' of 'andersbekwaam'. In de context van dit rapport gebruiken we de term 'externe professional' of 'vakprofessional'. Het gaat om personen die niet lesbevoegd zijn.

<sup>8</sup> Hetzelfde initiatief is ook opgestart in Den Haag (Andersom.Den Haag) en Almere (Andersom.Almere). Voor deze verkenning is alleen met directbetrokkenen van Andersom.Amsterdam gesproken.

Toch gaat het bij de inzet van externe professionals niet alleen om het 'vullen' van onderwijstijd. Scholen kunnen bijvoorbeeld ook vakprofessionals inzetten om daarmee ruimte te creëren voor (ervaren) leraren om anders ingezet te worden, bijvoorbeeld bij de begeleiding van startende leerkrachten. In theorie zou dit ook kunnen betekenen dat personeel 'vrijgespeeld' kan worden voor mobiliteit tussen scholen. Dit laatste is op dit moment nog niet het geval, maar wordt door betrokkenen wel als een reële mogelijkheid gezien.

Naar inschatting kan op een gemiddelde school met zo'n 15 groepen met inzet van externe professionals zo'n 3 fte worden gevuld. Dit maakt de impact van een dergelijke aanpak bescheiden, maar wel reëel. Bovendien geldt dat door betrokkenen gesproken wordt over een positieve impact op de (beleving van) solidariteit. Tegelijkertijd moet wel worden gekeken naar de kosten van de inzet van vakprofessionals; wanneer zij als zzp-er worden ingehuurd zijn de kosten voor de school regelmatig hoger dan voor personeel dat in dienst is. Gedurende schooljaar 2024-2025 zullen door betrokken besturen en de projectgroep nieuwe prijsafspraken worden vastgesteld. Ook wordt een kwaliteitskader ontwikkeld voor de inzet van vakprofessionals dat gebruikt kan worden om meer zicht te krijgen op passende uurtarieven.

#### **Ervaringen van medewerkers:**

Naast de betrokken projectleiders spraken wij ook met een (niet onderwijsbevoegde) vakprofessional die een dag per week op verschillende scholen themalessen of dagprogramma's verzorgt over wereldburgerschap. Andersom.Amsterdam fungeert hierbij niet als directe bemiddelaar, maar biedt wel ondersteuning door pedagogische training voor vakprofessionals zonder onderwijsbevoegdheid.

De inzet van vakprofessionals biedt volgens de medewerker een unieke kans om een waardevolle bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van jonge kinderen. Hoewel deze professionals niet bevoegd zijn, zijn ze op hun specifieke vakgebied zeer bekwaam. Dit maakt hen volgens de medewerker zeer geschikt om op een specifiek domein (in dit geval wereldburgerschap) hun kennis en ervaring over te dragen.

Het ontbreken van een onderwijsbevoegdheid en de daarbij horende pedagogische vaardigheden wordt opgevangen door begeleiding van (in dit geval) Fawaka, de organisatie via welke de educatie activiteiten worden aangeboden. Deze begeleiding bestaat onder andere uit klassenbezoeken, evaluaties en intervisie. Daarnaast wordt door Andersom.Amsterdam pedagogische trainingen aangeboden. Het succes van de inzet van vakprofessionals is daarnaast afhankelijk van de ondersteuning van de schoolorganisatie en de (duo)leraar, die ook een belangrijke rol spelen in de beeldvorming, bijvoorbeeld richting ouders.

Als externe professional wordt de gesproken medewerker vaak op verschillende scholen ingezet. Een flexibele aanpak maakt het mogelijk om hun werkwijze aan te passen aan het type school of de kenmerken van de leerlingpopulatie. In sommige gevallen is het outsidersperspectief zelfs een toegevoegde waarde voor de aansluiting bij leerlingen. Het wisselen tussen scholen moet echter wel passen bij de persoon, evenals het wisselen tussen banen wanneer de inzet als vakprofessional niet fulltime is. Voor leraren is dit volgens de geïnterviewde niet vanzelfsprekend, terwijl het in veel andere sectoren gebruikelijk is om rollen te combineren of om na enkele jaren van werken iets nieuws te proberen. Toch biedt regionaal werken in het onderwijs ook voor (wel bevoegde) leraren de meerwaarde van een frisse blik.

Hoewel het gebrek aan voldoende personeel vaak een eerste prikkel is om vakprofessionals in te zetten, heeft deze aanpak volgens de geïnterviewde ook op zichzelf ook meerwaarde. De inzet van externe professionals biedt volgens hen bestaand schoolpersoneel meer ruimte bij onderbezetting, terwijl de 'frisse blik' die zij meebrengen, zeer waardevol is. Er zou dan ook meer aandacht moeten zijn voor deze meerwaarde en niet alleen voor de meerkosten. De vraag zou moeten zijn: wat is de (meer)waarde van externe professionals voor de school, en vooral voor de leerlingen? Die vraag is

overigens ook van toepassing op bevoegd onderwijspersoneel, waar de 'frisse blik' die regionale mobiliteit oplevert eveneens van waarde kan zijn voor alle betrokkenen.

Deze toelichting is gebaseerd op een gesprek met twee projectleiders bij Andersom.Amsterdam en een vakprofessional die werkzaam is in het po (zie bijlage 2).

### Kansen en valkuilen

Op het eerste gezicht heeft anders organiseren en de inzet van externe professionals weinig te maken met mobiliteit. Toch kan de inzet van professionals en vakdocenten – zeker wanneer dit niet alleen bij acute vraag wordt gedaan – wel degelijk impact hebben op mobiliteit binnen en buiten de school. Bestaand onderwijspersoneel kan door inzet van vakprofessionals bijvoorbeeld worden 'vrijgespeeld' om ófwel binnen de eigen school andere taken te vervullen ófwel om (gedeeltelijk) op een andere school te worden ingezet. Idealiter komen deze opties al in de formatieperiode ter tafel. Wel moet daarbij een afweging gemaakt worden met betrekking tot de loonkosten; de inzet van externe professionals (vaak als ZZP'er) is relatief duur in vergelijking met de inzet van personeel in loondienst.

### Voorbeeld uit de sector zorg en welzijn

Ook de sector zorg en welzijn kampt met personeelstekorten die de continuïteit van het werk én het werkplezier onder druk zetten (de Rooij & Raateland, 2023). Ook in deze sector wordt gezocht naar manieren om het tekort aan personeel (en de ongelijke verdeling daarvan) tegen te gaan. Vanwege de vergelijkbaarheid van de twee sectoren is het relevant om te kijken of en op welke manieren mobiliteit daarbij een rol speelt. Bij de verkenning kwam een mooi voorbeeld naar voren dat zich bevindt op het raakvlak tussen mobiliteit en tekorten: het project **Regionaal Collectief Werkgeverschap** van De Werkgeverij en het CNV (zie kader 7). Een vergelijkbaar initiatief lijkt in het onderwijs nog niet te bestaan.

Kader 7.

#### **De Werkgeverij en de Proeftuin Regionaal Collectief Werkgeverschap** (Gelderland)

<https://werkgeverij.nl/collectief-werkgeverschap/>

De Werkgeverij is een samenwerkingsverband tussen vakbond CNV en verschillende werkgevers in de sector zorg en welzijn in Gelderland van waaruit invulling gegeven wordt aan modern werkgeverschap. Hierbij wordt mobiliteit binnen de sector gefaciliteerd en gestimuleerd. Personeel dat in vaste dienst is bij een van de werkgevers en dat (vaak vanuit professionele ontwikkelbehoefte) interesse heeft in een opdracht of vacature bij een van de samenwerkende werkgevers kan hiernaar solliciteren. Bij een succesvolle match kan gebruik worden gemaakt van detachering met terugkeergarantie voor maximaal 1 jaar.

Naast het staande samenwerkingsverband liep van 2021-2023 ook de pilot 'Regionaal Collectief Werkgeverschap'. Dit is een nadere samenwerking tussen CNV en 5 werkgevers van de Werkgeverij, waarbij gekeken is naar een verdergaande vorm van collectief regionaal werkgeverschap. Bij de pilot zijn verschillende medewerkers bij meerdere werkgevers tegelijk of opeenvolgend aan de slag gegaan vanuit één arbeidsovereenkomst.

**Doel:** Behoud van personeel in de sector zorg en welzijn door middel van *regionaal collectief werkgeverschap*.

**Betrokken partijen:** CNV, en 5 werkgevers uit zorg, welzijn en jeugdzorg



**Doelgroep:** Medewerkers met een (vast) dienstverband

**Algemene ervaring(en):**

In de proeftuin, als onderdeel van de pilot Regionaal Collectief Werkgeverschap zijn diverse werkgevers en werknemers met elkaar gematcht. Wat daarbij opvalt is dat medewerkers die via de proeftuin bij een andere werkgever aan de slag gingen veelal een expliciete ontwikkelbehoefte hadden. Dit geldt zowel voor personen die bij een andere werkgever gaan werken, als voor personen die (via de proeftuin) bij meerdere werkgevers tegelijk aan de slag gaan. Solidariteit speelt niet expliciet een rol, maar trekt mogelijk wel mensen over de streep.

Aan de werkgeverskant vereist de samenwerking, en het collectief werkgeverschap, bovenal vertrouwen tussen de betrokken partijen. Ook bij het genereren van draagvlak voor het initiatief spelen zij een cruciale rol. Wat daarin lastig kan zijn is dat met name managers in de praktijk vaak meer gefocust zijn op organisatiedoelen en het rondkrijgen van de bezetting. Op het eerste gezicht lijkt een mobiliteitswens van werknemers daar niet altijd (goed) bij te passen. Ook wordt nog veel gedacht vanuit bestaande functies.

Ten slotte zijn er enkele praktische en arbeidsrechtelijke complicaties. Personeel in de sector Zorg en Welzijn kan bijvoorbeeld te maken kan hebben met verschillende cao's. Daardoor is het op dit moment alleen mogelijk om boven de cao's-personeel uit te wisselen via detachering. Dit is voor werkgevers relatief duur en maakt maatwerk minder goed mogelijk. Om het aangaan van een arbeidsovereenkomst met meerdere werkgevers (uit verschillende subsectoren) mogelijk te maken is dan ook een wetswijziging vereist.

Deze toelichting is gebaseerd op een gesprek met een betrokkene van CNV en aangevuld met informatie van de website (zie bijlage 2).

### Kansen en valkuilen

De Werkgeverij is opgestart ten tijde van personeelsoverschotten. Het initiatief had in de eerste plaats als doel om boventallig personeel in de sector te behouden. Toch kan de samenwerking ook in de huidige, krappe arbeidsmarkt in de sector een oplossing bieden. Door mobiliteit van personeel tussen organisaties beter en eenvoudiger te maken kan meer gericht worden gestuurd op inzet op talent, de ontwikkelingsbehoefte van de werknemer en het voorkomen van uitval of uitstroom uit een sector. Dit gaat niet ten koste van de werkzekerheid van individuele werknemers. Sterker: deze vorm van werkgeverschap voldoet volgens betrokkenen aan de toenemende wens van personeel om flexibiliteit en zekerheid te combineren (het zogenoemde 'flexicurity' model).

Collectief werkgeverschap kan ook voorzien in de behoeftes van individuele medewerkers. Zo kan het stapelen van werkgevers helpen om kleine contracten (collectief) te vergroten. Dit kan ook in het onderwijs aantrekkelijk zijn voor medewerkers met een relatief kleine aanstelling. Ook is er een grote behoefte onder personeel om 'erbij te horen'. Dit is ook voor onderwijspersoneel een veelgehoord argument om bij de eigen school te blijven. De vorm van collectief werkgeverschap zoals deze in de proeftuin is vormgegeven biedt juist de kans om personeel mee te nemen in de organisatie of het team. Bij gedeeld werkgeverschap kan bijvoorbeeld deelname aan trainingen en teamdagen gemakkelijker worden gefaciliteerd.

De arbeidsrechtelijke kaders die in de sector zorg en welzijn een drempel vormen om collectief werkgeverschap toe te passen voor alle personeelsgroepen spelen in mindere mate een rol in het primair onderwijs. Omdat medewerkers in het primair onderwijs binnen dezelfde cao vallen, kunnen zij makkelijker gelijktijdig worden ingezet bij verschillende scholen (al dan niet met

detacheringsconstructies). Alleen in de context van de integrale kind centra (ikc's) is dit ingewikkelder, vanwege de verschillende cao's voor het primair onderwijs en de kinderopvang.

# 4. Reflectie en aanbevelingen

## Samenvattend

Met dit onderzoek hebben we verschillende voorbeelden opgehaald die betrekking hebben op regionale mobiliteit en (de ongelijke verdeling van) personeelstekorten in het primair onderwijs. De voorbeelden kunnen grofweg worden onderverdeeld in drie categorieën.

- 1) **Afspraken, beleid en regelingen** op (gemeentelijk) school- of bestuursniveau gericht op het stimuleren van mobiliteit en/of het verkleinen van tekorten (met mobiliteit als gewenst neveneffect);
- 2) **Samenwerkingsinitiatieven** (zowel formeel als informeel) die reageren op ad hoc vraagstukken in het veld, waaronder mobiliteit en tekorten;
- 3) **Overige initiatieven** die direct of indirect invloed hebben op mobiliteit in het kader van personeelstekorten.

Deze verkenning illustreert de variatie in denk- en handelingsrichtingen die in de praktijk worden ingezet op het gebied van mobiliteit en personeelstekorten. Hoewel we daarmee geen volledig beeld hebben van alle aspecten van regionale mobiliteit in relatie tot personeelstekorten biedt het aanknopingspunten voor nadere gesprekken over het thema. In dit hoofdstuk reflecteren we op het brede palet aan voorbeelden dat in kaart is gebracht. Daarna benoemen we een aantal spanningsvelden die steeds naar voren komen, en bespreken we hoe elk spanningsveld kan worden genavigeerd, of eventueel zelfs kan worden omgebogen tot een kans.

## Algemene bevindingen uit de verkenning

Wanneer we de inventarisatie bekijken en het totaalbeeld beschouwen, valt een aantal dingen op:

- Uit de verkenning blijkt dat het vraagstuk omtrent mobiliteit in het kader van ongelijk verdeelde personeelstekorten weliswaar besproken wordt, maar dat er nog niet veel concrete initiatieven op dit thema bestaan. Een deel van de bestuurders geeft aan dat mobiliteit regelmatig ter sprake komt, maar dat er nog weinig concrete stappen zijn ondernomen.
- Waar we in eerste instantie gefocust waren op het zoeken naar concrete initiatieven bleek dat (regionale) mobiliteit in de praktijk vaak een deelonderwerp is binnen bestaand personeelsbeleid of van (informele) samenwerkingsverbanden in plaats van een opzichzelfstaand thema.
- Het valt op dat arbeidsmobiliteit en personeelstekorten in de meeste gevallen niet expliciet met elkaar verbonden zijn. Maatregelen en initiatieven zijn vaak gericht op een van beide thema's, en hebben daarnaast soms een bijkomstig (onbedoeld) effect op het andere thema.

- Mobiliteit blijkt voornamelijk te worden gestimuleerd en toegepast op lokaal niveau (in plaats van regionaal) niveau. Veel van de opgehaalde voorbeelden richten zich op mobiliteit binnen de eigen schoolorganisatie.
- Een groot deel van de opgehaalde voorbeelden komt uit de grootstedelijke gebieden. Hoewel hier in de uitvraag niet specifiek op is gefocust, is het aannemelijk dat de grote urgentie van de tekortproblematiek in met name de G5 hieraan ten grondslag ligt.
- De voorbeelden zijn vaak kleinschalig en bevinden zich soms nog in een vroeg stadium. De opgehaalde informatie is daardoor veelal beperkt tot de voorgenomen aanpak en de beoogde uitkomsten. Toch is volgens betrokkenen het bestaan van de initiatieven op zichzelf al een potentiële katalysator voor een solidariteitscultuur.

## Dilemma's en spanningsvelden rondom (regionale) mobiliteit

In deze verkenning is aandacht besteed aan de manier waarop initiatieven tot stand zijn gekomen en de uitdagingen die daarbij komen kijken. Daarbij zijn enkele dilemma's en spanningsvelden naar voren gekomen. De reflectie op deze spanningsvelden biedt aanknopingspunten voor het vormgeven van toekomstige mobiliteitsinitiatieven. Bij elk spanningsveld overwegen we hoe dit kan worden omgebogen tot een potentiële kans.

### 1. Vrijwilligheid versus sturing

We constateren dat er wel veel wordt nagedacht over het thema mobiliteit, maar dat er ook voorzichtigheid is in het (van bovenaf) sturen daarvan. Veel betrokkenen vinden dat gedwongen mobiliteit niet wenselijk en effectief is, omdat de individuele keuzevrijheid van werknemers belangrijk is. Vanuit werkgeversperspectief kan het stimuleren van individuele mobiliteit bovendien spannend zijn. Voorkomen moet worden dat het bespreken van mobiliteit de suggestie wekt dat de werkgever van een medewerker af wil. Hierdoor ontstaat het risico dat personeel juist vertrekt uit de sector. Tegelijkertijd is er wel degelijk sturing nodig op bestuurlijk niveau om regionale mobiliteit te stimuleren en ervoor te zorgen dat de voorwaarden hiervoor voldoende en duidelijk zijn gewaarborgd.

#### *Handelingsperspectief:*

Om een autonome en vrijwillige mobiliteitsstap te kunnen zetten, is het belangrijk dat werkgevers het scala aan mogelijkheden in kaart brengen en presenteren. Sturing zit dus in de eerste plaats op het agenderen van mobiliteit en het aanjagen van dialoog hierover. Daarbij is het ook belangrijk om na te denken over de zogenoemde 'pull-factoren'. Door de nadruk te leggen op 'verleidingsstrategieën' kunnen medewerkers worden gemotiveerd om na te denken over mobiliteit en wat dit hen kan bieden.

### 2. Solidariteit versus loyaliteit

Onderwijspersoneel heeft een grote bevoegenheid en passie voor het onderwijsvak. Ook bestaat er een sterke collectieve beroepsidentiteit. Bij arbeidsmobiliteit, gericht op het gelijkmatiger verdelen van personeelstekorten, wordt vanuit solidariteit een beroep gedaan op deze beroepsidentiteit (alle leerlingen verdienen goed onderwijs). Tegelijkertijd ligt de loyaliteit van medewerkers vaak bij hun eigen school, het team en de (eigen) leerlingen. Hoe verder de cirkel wordt uitgebreid (naar schoolorganisatie, regio, enzovoort), hoe moeilijker het is om een beroep te doen op solidariteit als basis voor arbeidsmobiliteit. Hoewel er wel steeds vaker een expliciet appel wordt gedaan op een

breed gedragen solidariteit, blijft dit concept dusdanig abstract dat dit geen effectieve stimulans blijkt om medewerkers te motiveren voor arbeidsmobiliteit. Zo geredeneerd heeft arbeidsmobiliteit op lokaal niveau een grotere kans van slagen dan arbeidsmobiliteit op regionaal niveau, terwijl schaalvergroting mogelijk noodzakelijk is voor een evenwichtigere verdeling van personeelstekorten.

*Handelingsperspectief:*

Maatregelen om regionale mobiliteit te bevorderen, zijn vanwege deze loyaliteit mogelijk effectiever wanneer expliciet wordt gekeken naar manieren om binding met de eigen school te behouden. In plaats van volledige inzet op een andere school kan bijvoorbeeld deeltijd-inzet een oplossing zijn. Ook het bieden van een terugkeergarantie kan helpen om meer veiligheid te bieden om mobiel te worden. Daarnaast kan het interessant zijn om te kijken naar mobiel maken van (delen van) teams in plaats van alleen individuen. Dit kan goed passen bij de filosofie van het 'lerend team' en kan bovendien kennisdeling tussen scholen stimuleren.

### **3. Professionele ontwikkeling versus (acute) nood**

Naast lesgeven hebben medewerkers in het onderwijs behoefte aan professionele ontwikkeling, zoals het verbreden van taken of het opbouwen van specifieke expertise. Volgens sommige geïnterviewden zou dit met name gelden voor de jongere generatie; zij ambiëren meer professionele groei en ontwikkeling buiten de traditionele onderwijsrol. Deze behoeften kunnen haaks staan op de noodzaak om meer voor de klas te staan wanneer er sprake is van grote tekorten. Wanneer mobiliteit in de basis wordt gepresenteerd als een extra dag voor de klas, of dit nu op de eigen school of elders is, kan dit (ogenschijnlijk) ten koste gaan van andere ontwikkelmogelijkheden

*Handelingsperspectief:*

Mobiliteit en professionele ontwikkeling hoeven elkaar niet te bijten. Sterker: mobiliteit kan juist goed worden ingericht als ontwikkelkansen die de horizon van medewerkers verbreed, onderwijskundige vaardigheden verrijkt, en het werkplezier vergroot. Wanneer de inzet van personeel op tekortscholen aansluit bij de professionele ontwikkelbehoefte van de individuele medewerkers, kan er sprake zijn van een win-win situatie. Hierbij is voldoende maatwerk essentieel, zodat rekening kan worden gehouden met individuele omstandigheden en behoeftes. Mobiliteit is dan ook geen doel op zich en wordt alleen ingezet als dit óók aansluit bij de behoeften van zowel de school als het individu.

### **4. Mobiliteitsvraag versus mobiliteitsaanbod**

Er lijkt een kwalitatieve mismatch te zijn tussen de vraag (bij tekortscholen) en het aanbod (van personeel) in het kader van mobiliteit. Op scholen met grote personeelstekorten is vaak de vraag naar ervaren personeel groot. Omdat de werkdruk op deze scholen (door de tekorten) bovendien relatief hoog is, is er relatief weinig capaciteit voor goede begeleiding. Tegelijkertijd ligt een groot deel van de 'beschikbare' mobiliteit juist bij jonge (startende) leraren. Dit komt onder andere doordat startende leraren minder sterk verbonden zijn met de school waar zij werken en vaak nog zoekende zijn naar een werkplek die bij hen past. Meer ervaren personeel daarentegen is vaak sterk gehecht aan hun eigen school en fungeert bovendien binnen de school als een onmisbare 'dragende zuil'.

*Handelingsperspectief:*

Mobiliteit kan zo worden ingezet dat zowel jonge (startende) leraren als meer ervaren leraren hier profijt van hebben. Dit vereist het betrekken van een bredere groep bij mobiliteit, en niet alleen de individuele medewerker. Indirecte mobiliteit, waarbij bestaand personeel wordt

‘vrijgespeeld’, kan hierbij een rol spelen. Zo kunnen scholen met lage tekortpercentages meer inzetten op opleiden en begeleiden. Daarnaast kan het aantrekkelijk worden gemaakt voor startende leraren om (tijdelijk) op tekortscholen te werken. Dit kan een goede basis bieden voor de verdere onderwijsloopbaan, ook wanneer die later wordt voortgezet op een school met kleine(re) tekorten. Goede begeleiding is daarvoor wel een voorwaarde. Wanneer dit vanwege een gebrek aan capaciteit niet op de school zelf kan worden geboden kan dit ook bovenschools of zelfs bovenbestuurlijk worden opgepakt.

## 5. De klassieke onderwijsloopbaan versus een (nieuwe) mobiliteitscultuur

Onderwijs is van oudsher een relatief gesloten sector: veel onderwijspersoneel blijft lang op dezelfde school en mobiliteit is geen gebruikelijk onderdeel van de onderwijsloopbaan. Om mobiliteit in te zetten voor een meer gelijke verdeling van personeelstekorten is daarom een (duurzame) cultuurverandering nodig. Dit gaat verder dan alleen het verleiden van individuele medewerkers tot mobiliteit en raakt ook aan de eerdergenoemde collectieve beroepsidentiteit. Een cultuurverandering kan echter niet worden afgedwongen. Bovendien is de urgentie hiervan vanwege regionale verschillen in personeelstekorten niet overal even groot. Daarom is het essentieel om in alle regio’s – ook daar waar tekorten nog minder spelen – proactief te verkennen of en hoe mobiliteit een plaats kan krijgen in het beroepsbeeld.

### *Handelingsperspectief:*

Hoewel een cultuurverandering tijd en aandacht vergt, biedt de structuur van de onderwijssector gunstige mogelijkheden. In tegenstelling tot de zorg- en welzijnssector biedt de cao in het (primair) onderwijs namelijk meer mogelijkheden voor mobiliteit binnen bestaande dienstverbanden. Dit maakt het eenvoudiger om personeel uit te wisselen of gelijktijdig in te zetten op verschillende scholen. Zo kan personeel relatief gemakkelijk in beweging worden gebracht zonder expliciet de nadruk te leggen op cultuurverandering. Door randvoorwaarden te scheppen en de kansen van mobiliteit te belichten kan beweging ontstaan waarna cultuurverandering volgt. Het mobiliseren van voortrekkers en het creëren van een sterke kopgroep maakt het makkelijker voor anderen om zich aan te sluiten. Dit proces wordt versterkt doordat mobiliteit ook meer ontmoetingen tussen medewerkers mogelijk maakt, wat bij kan dragen aan geleidelijke cultuurverandering.

## Conclusies en vervolg

De toenemende en ongelijk verdeelde personeelstekorten in het primair onderwijs vragen om creatieve en innovatieve oplossingen. Mobiliteit van personeel kan een waardevol instrument zijn om personeelstekorten gelijkjer te verdelen, maar is tegelijkertijd een complex thema in het onderwijs. Dit verkennend onderzoek laat zien dat er diverse stappen worden genomen om lokale verschillen in personeelstekorten te verkleinen en om mobiliteit van onderwijspersoneel te bevorderen. Met name op lokaal niveau komt het thema mobiliteit op verschillende manieren aanbod. Zo zijn er afspraken en regelingen opgesteld binnen en tussen schoolbesturen die zich concreet richten op het stimuleren van mobiliteit en/of het inperken van tekorten. Ook zijn er formele en informele samenwerkingsinitiatieven van waaruit mobiliteit en de ongelijke verdeling van tekorten geadresseerd worden. Ten slotte zijn er enkele initiatieven die niet per se op mobiliteit zijn gericht maar die (onbedoeld) mobiliteit kunnen aanjagen.

Tegelijkertijd laten de voorbeelden zien dat mobiliteit nog weinig expliciet wordt ingezet als instrument bij het gelijkverdelen van personeelstekorten. Bestuurders, beleidsmakers en projectleiders geven in de verkenning aan dat ze hier graag meer mee aan de slag willen, maar dat het complex is hier praktische handvatten aan te geven. Tijdens de verkenning komen een aantal dilemma's steeds terug die de complexiteit van het thema illustreren. Het navigeren van deze spanningsvelden vraagt veel van schoolleiders en bestuurders. Toch blijkt ook uit de verkenning dat juist nu de druk op het onderwijs groot is er veel draagvlak is voor nieuwe initiatieven. Veel van de bestuurders, beleidsmakers en projectleiders die aan deze verkenning hebben meegewerkt hebben de wens en motivatie uitgesproken om meer te doen met mobiliteit.

De voorbeelden die in deze verkenning aan bod komen kunnen inspiratie bieden voor verdere ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit in het primair onderwijs, en de inzet van mobiliteit voor een meer gelijke verdeling van personeelstekorten. De impact van de opgehaalde voorbeelden is in deze verkenning echter niet onderzocht. Hoewel in sommige gevallen de inzet van de regelingen wel wordt gemonitord, is het moeilijk om inzicht te verkrijgen in de effecten van mobiliteitsinitiatieven. Enerzijds kan worden gesteld dat initiatieven ook zonder concrete resultaten impact kunnen hebben op hoe de thema's mobiliteit en personeelstekorten in de praktijk aan elkaar worden verbonden. Anderzijds kan het gebrek aan inzicht in opbrengsten van initiatieven mogelijk terughoudendheid om verdere stappen te ondernemen in de hand werken. Het is daarom van belang om lopende initiatieven – waaronder ook de voorbeelden die in deze verkenning zijn besproken – te blijven monitoren. Ook is het relevant om verder in gesprek te gaan met deelnemers aan de initiatieven. Door bijvoorbeeld te spreken met leraren die zelf een mobiliteitsstap hebben gezet kan het inzicht in de effecten van mobiliteit verder worden vergroot.

Ten slotte kan worden geconcludeerd dat het omdenken naar toekomstbestendig onderwijs – waar mobiliteit wellicht een grotere rol speelt – tijd en aandacht vergt. Omdat mobiliteit geen gebruikelijk onderdeel van de onderwijsloopbaan is, vraagt de inzet van mobiliteit als instrument voor een meer gelijke verdeling van personeelstekorten om een (duurzame) cultuurverandering. De voorbeelden die in deze verkenning beschreven zijn fungeren mogelijk als katalysator voor de groei van een breed gedragen solidariteitscultuur in het primair onderwijs. Hoe en of deze solidariteitscultuur zich verder ontwikkelt, dient in de toekomst nader onderzocht te worden.



# Literatuur

- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2023). *Personeelstekorten Primair Onderwijs: Peildatum 1 oktober 2023*. Centerdata.
- Arbeidsmarktplatform PO. (2023). *Gewoon, met zij-instroom! Naar een succesvolle implementatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs*.
- Asscher, L., Damen, B., Kasem, I., Darrazi, R., Rotteveel, E., & Büller, N. (2022). *Kinderen eerst: Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs*. Van de Bundt Adviseurs.
- Cobben, L., Cörvers, F. & Montizaan, R. (2023). *Drijfveren van leraren in het primair onderwijs: Effectiviteit van financiële en niet-financiële prikkels op de uitstroom van leraren en de herintrede van ex-leraren*. ROA. Arbeidsmarktplatform primair onderwijs.
- Cornel, S., Voets, I. & van den Berg, D. (2023). *Arbeidsmarktanalyse primair onderwijs 2023*. Arbeidsmarktplatform PO.
- Cornel, S., Mienis, E., Van den Berg, D., & Van Miltenburg, N. (2024). *Arbeidsmarktanalyse primair onderwijs 2024*. Arbeidsmarktplatform PO.
- Cörvers, F. (2014), *De arbeidsmarkt voor leraren: Theorie, beleid en werkelijkheid* (Oratie). CAOP/Tilburg University.
- De Jong, A., Suijkerbuijk, A., van der Ploeg, S., Weijers, S., Stronkhorst, E., & Schenke, W. (2022). *Evaluatieonderzoek Regionale Aanpak Personeelstekorten: Eindrapportage augustus 2022*. Oberon Onderzoek & Advies; Kohnstam Instituut.
- De Rooij, J., & Raateland, A. (2023). *De staat van de arbeidsmarkt sector zorg en welzijn 2023*. AZW.
- De Vos, K., & Fontein, P., (2019). *Arbeidsmobiliteit van leraren primair onderwijs*. Centerdata.
- Dekker, F. (2018). *Arbeidsmobiliteit in Nederland: Probleem of Oplossing?*. De Burcht Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging & Regioplan.
- Den Haag in Cijfers. (2024). *Lerarentekort Primair Onderwijs*. Geraadpleegd 16 mei 2024, van <https://denhaag.incijfers.nl/dashboard/nl-nl/onderwijs-db/hea-2022-2026-ambitie-1-onderwijsprofessionals>
- Gemeente Amsterdam & BBO (2022). *Monitor Programma Noodplan Lerarentekort*.
- Hermanussen, J., Stroo, M., Kleine Deters, B., Van den Berg, E., & Van der Ven, K. (2022). *Evaluatie convenanten lerarentekort primair onderwijs in de G5. Tussenrapportage*. 's-ECBO/SEO Economisch Onderzoek.

- Hermanussen, J., Stroo, M., Kleine Deters, B., Van den Berg, E., & Van der Van, K. (2024). *Evaluatie convenanten lerarentekort primair onderwijs in de G5. Eindrapportage*. ECBO/SEO Economisch onderzoek.
- Het Potentieel Pakken (2023). *Ureuitbreiding in het Primair Onderwijs: Kansen Belemmeringen en Aanpak. Eindrapport Pilot*.
- Jacobs, S., Desmet, S., Clercx, R., Geluk, E., & De Vos, A. (2021). Werk-naar-werk transitie: mobiliteit vanuit een institutioneel perspectief: knelpunten, belemmeringen en opportuniteiten van loopbaaninstrumenten.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2022). *Werkagenda: Samen voor het beste onderwijs*.
- Ministerie van OCW (2023). Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 30 augustus 2023, nr. 39778488, houdende regels voor het verstrekken van subsidie aan onderwijsregio's (Subsidieregeling Onderwijsregio').
- Portegijs, W. (2022). *Eens deeltijd, altijd deeltijd: Waarom Vrouwen in Deeltijd Blijven Werken als ze 'uit' de kleine kinderen zijn*. Sociaal Cultureel Planbureau.
- Rijksoverheid. (2021, januari 23). Beleidsregel andere dag- en weekindeling op scholen in de G5 [Beleidsregel]. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043523/2021-01-23>
- Samen voor de Haagse Klas. (2024). *Proef Huisvesting leraren uit Den Haag Zuidwest*. Geraadpleegd 16 mei 2014, van <https://www.samenvoordehaagseklas.nl/proef-huisvesting-leraren-uit-den-haag-zuidwest/>
- Sociaal-Economische Raad (2023). Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. *Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktcrisis*.
- Struyven, L. (2018). Arbeidsmobiliteit als stoelendans. *Sociologie Magazine*, 26(4), 6-8.
- Stynen, D., & Sels, L. "Wat arbeidsmobiliteit met werknemers en hun loopbanen doet: Een diagnose op microniveau." *Over. Werk*. 18.2 (2008).
- Van Aarsen, E., & Bremer, B. (2020). *Ontwikkeling Gelijke Onderwijskansen Den Haag: Meting 2020-Eindrapport*. Oberon Onderzoek & Advies.
- Van Casteren, W., van Mensvoort, C., Geurts, R., Brukx, D. (2023). Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels. ResearchNed, in opdracht van het ministerie van OCW.
- Van den Berg, D. & van den Berg, *Wat maakt een werkomgeving aantrekkelijk? Verkenning van aantrekkelijke werkomgeving in het primair onderwijs*. Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.
- Van den Berg, D., & van Miltenburg, N. (2023). *Anders organiseren: drie benaderingen. Een literatuurverkenning naar het anders organiseren van het primair onderwijs*. Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.
- Van der Aa, R., Kools, M., Marthaler, J., & Van Nuland, E. (2022). *Een aantrekkelijke werkomgeving voor onderwijspersoneel in Den Haag: Verkennend onderzoek naar de rol van school- en wijkgebonden kenmerken voor de werkomgeving van onderwijspersoneel*. CAOP.

- Van der Aa, R., Wisse, R., van Rijn, M., & Schwartz, H. (2023). *Gelijke monniken, ongelijke kappen? Ervaringen met de arbeidsmarkttoelage Nationaal Programma Onderwijs voor het primair onderwijs*. Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.
- Van Hassel, D., Wisse, R. (2022). *Deeltijdwerken in het primair onderwijs: verkenning naar deeltijdwerken en de mogelijkheden om een groter contract te stimuleren*. Arbeidsmarktplatform PO.
- Van Ours, J. C. (1991). Een internationale vergelijking van arbeidsmobiliteit. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, 7(2), 4-18.
- Wiersma, A.D., Dijkgraaf, R.H. (2022, 13 december). Werken in het onderwijs [kamerbrief].
- Wiersma, A.D. (2023, 16 mei). Aanpak voltijds- en meerurenbonus in het po [kamerbrief].

# Bijlagen

## Bijlage 1. Overzicht opgehaalde voorbeelden

Voorbeeld en korte omschrijving	Regio*	Betrokken partij(en)
<b>Andersom.Amsterdam</b> ondersteunt scholen bij het vinden van externe professionals en vakdocenten die kunnen worden ingezet in het primair onderwijs.	Amsterdam	Andersom.Amsterdam, Gemeente Amsterdam, Breed Bestuurlijk Overleg (BBO)
<b>De Werkgeverij</b> , een samenwerkingsverband van werkgevers in de sector zorg en welzijn in Gelderland van waaruit invulling gegeven wordt aan modern werkgeverschap waarbij mobiliteit binnen de sector gefaciliteerd en gestimuleerd wordt. Naast het reguliere samenwerkingsverband is middels <b>de proeftuin</b> (2021-2023) zijn door 5 werkgevers de mogelijkheden voor <b>regionaal collectief werkgeverschap</b> verder verkend.	Gelderland	Het samenwerkingsverband bestaat uit elf werkgevers in Zorg, Welzijn en Jeugdzorg. CNV is samenwerkingspartner bij de proeftuin, samen met 5 van de werkgevers.
<b>Beperken inzet ambulante bevoegden</b> op scholen met voldoende bevoegde leraren.	Rotterdam en omstreken	RVKO
<b>Mobiliteitstoeslag</b>	Den Haag	Stichting de Haagse Scholen
<b>Uitwisseling</b> van specialisten tussen scholen met en zonder tekorten zónder structurele overplaatsing	Den Haag	Stichting de Haagse Scholen
Onderverdeling van scholen binnen bestuur in <b>leercirkels</b> , waarbinnen samengewerkt wordt om vraagstukken o.a. rondom personeelsbezetting op te lossen.	Rotterdam en omstreken	RVKO
<b>Beperken van de vacatureruimte</b> bij een groot aantal ambulante bevoegden op scholen zonder tekorten	Rotterdam en omstreken	RVKO
<b>Behoud startende leerkrachten</b> door tijdelijke inzet ervaren leerkrachten op een andere school, met terugkeergarantie en bonusperiodiek	Rotterdam	RVKO
<b>Transfervrije periode</b> van 1 juli tot de herfstvakantie om negatieve mobiliteit kort voor de start van het schooljaar tegen te gaan	Rotterdam	Schoolbesturen

<b>Bovenformatieve benoeming</b>	Rotterdam	Convenant Noodplan Lerarentekort Rotterdam (afspraken tussen gemeente, ministerie OCW, schoolbesturen, en lerarenopleidingen in de regio)
<b>Bovenformatief opleiden zij-instromers voor het Amsterdamse Onderwijs</b>	Amsterdam	Breed Bestuurlijk overleg (BBO), schoolbesturen (waaronder AMOS), Gemeente Amsterdam
<b>Bovenschoolse vervangingspools</b>	Den Haag en Rotterdam en omstreken	SCOH (Den Haag), RVKO (Rotterdam)
<b>Personeelscluster Oost Nederland</b>	Regio Oost-Nederland	Meerdere besturen in de regio Oost-Nederland.
<b>Regionale Taskforce Lerarentekort</b>	Diverse regio's, o.a. Amsterdam, Almere, en Haarlemmermeer	Wisselend
<b>Thematische werkgroepen</b>	ASG Almere ('programmaoverleg') en SCOH Den Haag ('werkgroep')	Diverse partners binnen de betreffende schoolorganisatie
Ondersteunen en versterken <b>randvoorwaarden</b> om te kunnen werken in regio's met hoge tekorten	Diverse regio's, waaronder Amsterdam, Den Haag, en Rotterdam	Gemeenten en schoolbesturen

\* Sommige voorbeelden worden ook in andere regio's uitgevoerd. We noemen hier alleen de voorbeelden en betreffende regio die bij de uitvraag in het kader van deze verkenning genoemd werden.

## Bijlage 2. Organisaties en personen die een bijdrage hebben geleverd aan de verkenning

De onderstaande school(besturen), organisaties en personen hebben input geleverd voor de verkenning. In sommige gevallen gaat het om een schriftelijk contact, in andere gevallen hebben wij (direct)betrokkenen (ook) gesproken.

School(bestuur) of organisatie	Plaats of regio
Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs (RVKO)	Rotterdam
Stichting de Haagse Scholen	Den Haag
Andersom.Amsterdam	Amsterdam
Personeelscluster Oost-Nederland (PON)	Regio Oost-Nederland
De Werkgeverij / CNV	Regio Gelderland
Stichting Christelijk Onderwijs Haaglanden (SCOH)	Haaglanden
Breed Bestuurlijk Overleg (BBO)	Amsterdam
AMOS onderwijs	Amsterdam
ATO-Scholenkring	Den Bosch
Algemene Onderwijsbond (AOB)	Landelijk
PO-raad	Landelijk

Voor de verkenning ontvingen wij input van project- en programmaleiders van de volgende (voormalig) RAP-regio's en onderwijsregio's:

- Zwolle en omstreken
- Utrecht stad
- Haagse onderwijsregio
- Zuid-Hollandse eilanden
- Almere
- Groene Hart
- Twente, Achterhoek en Oost-Salland
- Delft Haaglanden

Met dank aan de volgende personen met wie hebben gesproken over de initiatieven:

- Astrid de wit, RVKO
- Annerose Groot, BBO
- Dana Bruins, Directeur basisscholen Neptunus en Poseidon (Amsterdam)
- Jonne Gaemers, AMOS Onderwijs
- Esther de Vries, Andersom.Amsterdam
- Esther Kopmels, PCBO Apeldoorn
- Fred Ruijling, PON
- Maarten van Gelderen, stichting De Haagse Scholen
- Marjory Vermeegen, PON
- Nathan Soomer, RVKO
- Nils van der Heijst, STAIJ
- Oscar Overbeek, CNV
- Roel Spits, Andersom.Amsterdam
- Willemien Bakker, RVKO

En dank aan Elsbeth, Ester, Marlon, Simone, en Taco voor het delen van hun persoonlijke ervaringen in de initiatieven.





[arbeidsmarktplatformpo.nl](https://arbeidsmarktplatformpo.nl)