

## Personeelstekorten en kwaliteitsaspecten: VVE onder druk

Jo Klopprogge en Walter de Wit, Vinci, mei 2023 (t.b.v. SterkVVE-bijeenkomst 17 mei 2023)

Voor sterk VVE zijn de leraar en de PM-er het belangrijkste. Voldoende personeel en kwalitatief goed personeel zijn essentieel om onderwijsachterstanden te verminderen. Juist deze zaken staan sterk onder druk. Personeelstekorten doen zich gemiddeld extra voor op scholen met veel doelgroepkinderen. De compensatie die we hen willen bieden in de voorschool en de vroegschool vermindert hierdoor. Hoe staat het ervoor met de personele situatie? Wat voor beleid loopt hierop en wat mogen we ervan verwachten? Kunnen ko-organisaties en schoolbesturen strategisch personeelsbeleid voeren om juist het werken op de zwaardere OAB-locaties aantrekkelijker te maken?

In deze notitie beschrijven we:

- Achtergrondinformatie over hoe groot de personeelstekorten zijn in de voorschool (par. 1) en de basisschool (par. 2) en wat voor beleid hierop wordt ontwikkeld;
- een beschouwing over de kwaliteit van het personeel (par. 3) en
- een aantal vragen en discussiepunten (par. 4).

### 1. Personeelstekorten in de kinderopvang/voorschool

Gegevens van UWV laat zien dat de arbeidsmarkt voor de kinderopvang krap is in het grootste deel van Nederland, en zeer krap in regio's rond Amsterdam en Utrecht. Op dit moment is er een tekort van bijna 5.000 werknemers in de kinderopvang. ABF Research heeft een prognose gemaakt van de ontwikkeling van de arbeidsvraag, het personeelsaanbod en het resulterende arbeidsmarktsaldo in de kinderopvang in de periode tot en met 2031. Bij een beleidsarm scenario loopt het tekort op tot 7.000 in 2031. In het beleidsrijke scenario (inclusief het voorgenomen kabinetsbeleid voor gratis kinderopvang voor werkende ouders) zou dit mogelijk kunnen oplopen tot ongeveer 29.000 werknemers in 2031. De tekorten doen zich met name voor bij medewerkers die op de groep staan, minder bij HR en management.

De onderzoekers stellen dat de mogelijkheden om het personeelsaanbod te vergroten via een hogere instroom vanuit het onderwijs en zij-instroom beperkt zijn vanwege de krapte op de arbeidsmarkt. Het beperken van de uitstroom kan veel impact hebben. Het behoud van het huidig personeel is daarom een belangrijke manier om het arbeidsmarkttekort te verminderen. De grootste impact heeft waarschijnlijk het verhogen van de deeltijdfactor. Verhoging van de arbeidsproductiviteit (het verlagen van de BKR, beroepskracht- kindratio) is hier mogelijk, maar tast de kwaliteit aan.

Een gevolg van het personeelstekort is dat de wachttijden en wachtlijsten oplopen. In april 2022 stond 20% van de ouders op een wachtlijst. In de kinderopvang bestaan wachtlijsten vooral voor de piekdagen: dit zijn de maandag, dinsdag en donderdag.

In het landelijk beleid (ministerie van Sozawe) is weinig aandacht voor specifieke tekorten voor medewerkers die VVE verzorgen. De minister merkt in de meest recente beleidsnotitie wel op, dat men vanuit de praktijk signalen ontvangt over het personeelstekort, specifiek in de voorschoolse educatie (VE). Men wil dat nader uitzoeken.

## 1.1 De maatregelen die Sozawe voorstelt

### Nieuw personeel aantrekken

- *Verruiming inzet beroepskrachten*; In november 2021 is een verruiming aangekondigd van het maximaal aantal in te zetten beroepskrachten dat mag bestaan uit medewerkers in opleiding, van maximaal een derde naar maximaal de helft. Deze maatregel wordt met 2 jaar verlengd. Voor stagiairs blijft gelden dat zij voor 33 procent formatief ingezet kunnen worden.

- *Verlenging van de communicatiecampagne 'Kinderopvang dankzij jou'* Deze campagne was gericht op instroom van nieuwe medewerkers, en op imago en beroepstrots. Wegens het succes en grote bereik hebben de sociale partners in de kinderopvang besloten om de campagne te verlengen.

- *Groepshulp*; Pedagogische professionals krijgen nu 50 uur per jaar voor het uitvoeren van huishoudelijke en administratieve taken. Een oplossing om de medewerkers op de groep te ontzien, is de inzet van groepshulpen. Er loopt een pilot bij Kober in West Brabant. Groepshulpen zijn veelal mensen zonder pedagogische bevoegdheid. De functie van groepshulp kan ook een opstapje zijn naar een BBL (Beroeps Begeleidende Leerweg)-traject tot pedagogisch professional.

- *Zijinstroom, en modulair opleiden, bbl*; In 2021 zijn er in totaal ongeveer 2.400 mensen vanuit andere beroepen ingestroomd in de kinderopvang.

Kandidaten die graag in de kinderopvang willen werken en relevante praktijkervaring hebben kunnen via een EVC-traject (Erkenning Verworven Competenties) de competenties aantonen van de startbekwame pedagogisch medewerker kinderopvang. Op deze manier kunnen zij alsnog voldoen aan de kwalificatie-eis.

Bij modulair onderwijs wordt de leerstof opgedeeld in opleidingsonderdelen of modules, die afzonderlijk kunnen gevolgd worden. Wie alle modules van de opleiding met succes heeft doorlopen, behaalt het diploma voor die opleiding.

Samen met de brancheorganisaties wordt gekeken naar de mogelijkheden om zij-instroom in de gastouderopvang te stimuleren.

Onder de groep nieuwkomers, inclusief statushouders en ontheemden, bevinden zich gediplomeerde kinderopvangmedewerkers. Deze zouden onder bepaalde voorwaarden kunnen worden ingezet, al spreekt het overgrote deel geen Nederlands.

### Huidig personeel behouden

#### *Vervolgtraject na Evaluatie Wet Innovatie en Kwaliteit Kinderopvang (IKK)*

- Soms leidt de kwaliteitsverbetering op basis van deze wet tot meer werkdruk.

Voorbeelden van maatregelen die als onnodig werkdrukverhogend worden ervaren, zijn het structureel volgen van de ontwikkeling van het kind, de wijziging van de beroepskracht-kindratio in de buitenschoolse opvang en de verandering van het vastegezichten criterium voor baby's. Er wordt nu gekeken naar dit spanningsveld tussen werkdruk en kwaliteitseisen.

- Op korte termijn zijn enkele maatregelen voorzien die enige souplesse aanbrenge in de regelingen; bij het Vaste Gezichten Criterium, de registratie van afwijkingen van de 3-uursregeling voor de Beroepskracht- kindratio (BKR), en in de BSO.

- *Werkwijze toezichthouders*

De gemeente kan op advies van de toezichthouder rekening houden met bijzonder situaties ten gevolge van personeelstekorten.

- *Zzpers*

Hun aantal lijkt toe te nemen. De minister is hier niet blij mee.

- *Aantrekkelijker maken van de functie*

Er is een pilot uitgevoerd met een medewerkersreis. Deze pilot was gericht op het werven, binden, boeien, behouden en ontwikkelen van medewerkers. Deze pilot heeft geresulteerd in een online inspiratie- en werkboek.

- *Meer uren werken stimuleren*; Volgens het arbeidsmarktfonds kinderopvang (FCB) zou 21% van de medewerkers, en zelfs 33% in de BSO, meer uren willen werken. Werknemers die meer willen werken, willen gemiddeld 7 uur extra werken in de dagopvang en 9 uur in de BSO.

Men schat dat met 2,4 uren per week extra werken door de werknemers die dat willen, het huidige tekort zou kunnen worden opgelost. Meer werken gaat niet makkelijk. Medewerkers willen dat vooral op eigen locatie, het moet financieel aantrekkelijk zijn (dit is vaak niet het geval) en men wil ook vrij zijn om weer minder te gaan werken.

- *verminderen van de werk- en regeldruk*

Uit de sector is te horen dat in het beleid wordt onderschat hoe verstikkend de regelgeving is cq de verplichting om van alles te registreren. Niet alleen vanwege de tijd die dit kost, maar ook vanwege het wantrouwen tegenover medewerkers en ook organisaties dat hieruit spreekt.

- *Combinatiebanen*

Combinatiebanen kunnen het werken in de kinderopvang (maar vooral de BSO) aantrekkelijker maken door het bieden van de mogelijkheid tot een groter contract en meer diversiteit en doorgroeimogelijkheden.

- *Piek- en daldagen*

In de kinderopvang bestaan wachtlijsten vooral voor de piekdagen: dit zijn de maandag, dinsdag en donderdag. Op deze dagen is daarmee ook de meeste vraag naar personeel. Men denkt er aan de ouders te stimuleren om meer gebruik te maken van de opvang op woensdag en vrijdag.

Volgens sommige experts is hier mogelijk veel winst te halen .

Er is spanning tussen het belang van continuïteit en kwaliteit van de kinderopvang. Een aantal mogelijke maatregelen om het personeelstekort terug te dringen bijv. beperking van de openingsuren of het verlagen van de beroepskracht-kindratio (BKR) wil men niet vanwege het belang van de kwaliteit.

## 1.2 Commentaar en verdere ontwikkelingen

De brancheorganisatie Kinderopvang heeft naast waardering twee stevige opmerkingen bij het aangekondigde beleid.

Het beleid van dit kabinet om de kinderopvang “bijna gratis” te maken zal leiden tot een ongeëvenaarde toename van de vraag. Daardoor zullen de tekorten van nu 5000 medewerkers oplopen naar zo'n 50.000 medewerkers. De toegankelijkheid van de kinderopvang komt daardoor echt in het geding. Veel ouders zullen geen plek meer kunnen krijgen voor hun kinderen op de kinderopvang. Bovendien vreest men voor de kwaliteit van de kinderopvang. Men stelt voor de kinderopvang helemaal gratis te maken voor mensen met een kleine portemonnee en kinderen in een kwetsbare positie. De rest van de ouders betaalt naar draagkracht.

Men ziet ook punten waarop het kabinet jammer genoeg geen stappen zet. De belangrijkste is dat meer uren werken ook daadwerkelijk moet lonen.

Inmiddels is het voorgenomen beleid 2 jaar naar achter geschoven.

In februari 2023 is er een nieuwe cao tot stand gekomen voor de 117.000 medewerkers in de kinderopvang met een loonsverhoging van gemiddeld 11,86%.

Een belangrijke afspraak in deze cao is dat er voor 1 juli 2023 een plan moet liggen voor het verlagen van de werkdruk, het verbeteren van de werk-privébalans en het structureel oplossen van de

personeelstekorten 'Alleen meer loon gaat dat tij niet keren'.

### 1.3. Verder lezen

[pdf \(overheid.nl\)](#)

[Kamerbrief over werkdruk en personeelstekort in de kinderopvang | Kamerstuk | Rijk](#)

[Deadline voor aanpak werkdruk en personeelstekort kinderopvang - FNV](#)

[Pedagogisch medewerkers willen zo'n 4 tot 7 uur per week extra werken - Kinderopvangtotaal](#)

[Ons werk in de kinderopvang - Het Potentieel Pakken](#)

[E-book combinatiebanen kinderopvang werkgevers 1.pdf \(kinderopvang-werkt.nl\)](#)

[Tekort aan pm'ers komt vooral door mismatch - Kinderopvangtotaal](#)

[Minister kondigt acties aan in aanpak personeelstekort kinderopvang - Brancheorganisatie](#)

[Kinderopvang](#)

[Definitieve handreiking en format voor "plan werkdruk en personeelstekort" - BMK](#)

[\(maatschappelijkekinderopvang.nl\)](#)

[Onderzoek: zo pakt de kinderopvang zelf het personeelstekort aan - Kinderopvangtotaal](#)

[Personeelstekorten in de kinderopvang - Voor Werkende Ouders](#)

[Waar vind je nog PM-ers? \(wijzijnjong.nl\)](#)

[Personeelstekort en werkdruk: oplossingen vanuit de praktijk - BMK \(maatschappelijkekinderopvang.nl\)](#)

[Deadline voor aanpak werkdruk en personeelstekort kinderopvang - FNV](#)

## 2. Personeelstekorten in het basisonderwijs/vroegschool

Het recent geformuleerde beleid van OCW om het personeelstekort in het primair onderwijs aan te pakken, volgt een geheel andere strategie dan het beleid van Sozawe ten aanzien van de kinderopvang. Men kiest bij onderwijs voor een regionale aanpak die onderdeel is van een landelijke strategie.

### 2.1 Regionale aanpak

Er worden onderwijsregio's gevormd waarin bindende afspraken gemaakt worden over de regionale aanpak van het lerarentekort. Er zijn nu op basis van eerder beleid allerlei regionale verbanden op dit terrein, zoals de Regionale Aanpak Personeelstekorten (RAP), Samen Opleiden en Professionaliseren (SO&P) en regionale allianties. Deze moeten worden verbonden tot één onderwijsregio, de Regionale Aanpak Toekomst Onderwijsarbeidsmarkt (RATO). Startpunt voor de RATO zijn de huidige financiële kaders.

De RAP's zijn onder andere geëvalueerd door Oberon/Kohnstamm. Er is nog weinig te zeggen over de opbrengsten, mede door de Corona perikelen.

#### Landelijke strategie

De regionale aanpak is onderdeel van een landelijke strategie om de tekorten aan te pakken. Die landelijke strategie impliceert dat een 'realisatieeenheid' wordt opgericht. Dat is een slagvaardige landelijke organisatie, waarmee de bestaande (ondersteunings)structuren van de huidige regionale samenwerkingen worden gebundeld en hier landelijk regie op wordt gevoerd. Deze landelijke eenheid ondersteunt, jaagt aan, deelt kennis en monitort resultaten. De realisatie-eenheid maakt concrete afspraken met de regio's.

### Strategisch Personeelsbeleid

Het streven is om per 1 augustus 2024 wettelijke eisen voor strategisch personeelsbeleid te hebben waar de Inspectie van het Onderwijs op zal toezien. Schoolbesturen worden gestimuleerd om via hun strategisch personeelsbeleid werk te maken van het ondersteunen van onderwijsondersteunend personeel, leraren en schoolleiders bij duurzame inzetbaarheid, professionele ontwikkeling en loopbaanontwikkeling

### Goede data en sturingsinformatie

Om de impact en het succes van de aanpak te volgen, is het noodzakelijk te beschikken over (ontwikkelingen in) data en sturingsinformatie, waaronder een accuraat beeld van het personeelstekort. De jaarlijkse trendrapportage van het ministerie van OCW met alle belangrijke gegevens over de onderwijsarbeidsmarkt, is het uitgangspunt.

### Reactie uit het veld

De RATO structuur, op advies van Lodewijk Asscher, is heel slecht gevallen in het onderwijsveld. Ze lijkt vast te lopen. De realisatie-eenheid wordt gezien als een nieuwe en onwenselijke bestuurslaag. Vooral vanuit de schoolbesturen stuit dit op verzet.

### 2.2 Stand van zaken tekorten

De huidige tekorten zijn groot: momenteel is er naar schatting een tekort van 6200 fte leraren in het primair onderwijs. Daarnaast is er een tekort aan langdurige vervangers van 3500 fte. In totaal komt het actuele lerarentekort daarmee op 9700 fte. Dit staat gelijk aan 9,5% van het totaal aantal gewenste leraren. Dat is iets hoger dan vorig jaar, toen het landelijke gemiddelde tekort 9,1% was. Het totale tekort aan schoolleiding is dit jaar naar schatting 1.100 fte (13,6%). Net als vorig jaar geldt dat de tekorten in de G5 aanmerkelijk hoger liggen dan daarbuiten (15,2% versus 8,5%) en dat de tekorten op scholen met een hoge schoolweging (veel leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden) doorgaans groter zijn. Dat geldt ook voor de tekorten in het speciaal basisonderwijs (15,2%) en (voortgezet) speciaal onderwijs (9,7%).

### Waarom vertrekken zoveel leerkrachten?

In de ontwikkeling van het beleid is hier nagenoeg geen onderzoek naar gedaan.

Een kleinschalig onderzoek van Oumaima El Ghoulzouri is wel erg relevant. Zij noemt bij de oorzaken als eerste ineffectief leiderschap. Verder te weinig of teveel autonomie, werkbelasting, geen kansen op professionele ontwikkeling en slechte praktische werkomstandigheden. Deze worden verzwaard door factoren als schoolklimaat, hulpmiddelen, en het schoolgewicht en de administratieve werklast doet alles zwaarder tellen.

### 2.3 Maatregelen landelijk kader

De maatregelen zijn landelijk gericht op de instroom van meer leraren, het behoud van leraren en het anders organiseren van het onderwijs.

#### Instroom vergroten

- *Maatregelen voor studenten;* Studenten van de PABO als zij-instromers, informatie via Het Onderwijsloket over werken in het onderwijs. Maatwerk van Pabo's en lerarenopleidingen, bijv. voor studenten met werkervaring.

Er zijn geluiden dat zij-instromers vaak afhaken vanwege onvoldoende baanvastheid.

- *Maatregelen voor schoolbesturen.* Zij kunnen subsidie krijgen voor een zij-instromer. Schoolbesturen in het primair onderwijs kunnen subsidie krijgen voor onderwijsassistenten of leraarondersteuners die de pabo doen.

#### Behoud van leraren

- Het kabinet stelt jaarlijks geld beschikbaar om de salarissen in het primair onderwijs te verhogen. Hiermee is het verschil met de salarissen in het voortgezet onderwijs vervallen.
- In de collectieve arbeidsovereenkomsten (cao's) van het personeel komt steeds meer aandacht voor duurzame inzetbaarheid van werknemers. Het doel is om mensen tot aan hun pensioen gezond en gemotiveerd te houden.
- Schoolbesturen zorgen dat het vak voor leraren aantrekkelijk blijft. Bijvoorbeeld door (startende) leraren te coachen, of leraren de kans te geven zich verder te ontwikkelen.
- De overheid stelt geld beschikbaar om de werkdruk op scholen aan te pakken. Zo kunnen scholen bijvoorbeeld meer onderwijsassistenten, vak- en invalleraren inzetten om de werkdruk te verlagen.
- Het Participatiefonds helpt werklozen om terug te keren naar hun werk in het onderwijs. Zij ondersteunen ook de scholen daarbij.

#### Het onderwijs anders organiseren

- Scholen kunnen op een andere manier lesgeven. Bijvoorbeeld door meer gebruik te maken van vakleerkrachten en ondersteunend personeel, of door meer digitale middelen te gebruiken.
- De overheid stimuleert schoolleiders (directeuren) in het voortgezet onderwijs om innovatieve organisatievormen op gang te brengen met het Schoolleider Innovatie en Ontwikkelfonds (SIOF). Dit biedt persoonsgebonden beurzen voor schoolleiders.

#### Bonusmaatregel vanuit het NPO voor achterstandsscholen

Leraren, schoolleiders en ander personeel op scholen met veel achterstanden kregen de afgelopen 2 jaar een toelage van gemiddeld 8 procent van hun loon. De verwachting is dat dit het aantrekkelijker maakt om op deze scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs te (blijven) werken. Het gaat om scholen die te maken hebben met veel uitdagende leerlingen en een extra groot risico op achterstanden, zo'n 15 procent van alle schoolvestigingen (ruim 1300 vestigingen). Leraren, onderwijsassistenten, schoolleiders en ander onderwijspersoneel van deze scholen kunnen minimaal 5 procent en gemiddeld 8 procent van hun loon erbij krijgen.

Het geld voor deze toelage komt uit het Nationaal Programma Onderwijs, dat bedoeld is om de achterstanden van leerlingen weg te werken die ze als gevolg van corona hebben opgelopen. Gegevens van de AOB laten zien dat op scholen met veel achterstanden de lerarentekorten iets groter zijn dan elders en in de G5 ook groter dan elders. Men betwijfelt het effect van de bonusregeling. 'Je haalt geen vissen uit een lege vijver.'

Inmiddels is afgesproken de arbeidsmarkttoelage structureel te maken.

#### Extra beleid voor de G5

De omvang van de lerarentekorten verschilt per regio en is het grootst in de grote steden. Dat zijn Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Almere.

Naar aanleiding van de noodplannen van deze steden worden extra maatregelen genomen specifiek voor het primair onderwijs in de G5. De vijf steden krijgen allemaal subsidie om zij-instromers beter op te leiden en te begeleiden en ruimte om de schoolweek anders te organiseren.

Scholen met een personeelstekort in deze gemeenten krijgen deze ruimte voor de schooljaren 2020/2021 tot en met 2023/2024. Het houdt in dat zij voor maximaal 22 uur per maand van de onderwijstijd activiteiten mogen laten verzorgen door andere professionals dan bevoegde leraren.

### Regionale aanpakken en de G5

Schoolbesturen en lerarenopleidingen hebben sinds 2020 – naast de G5 – 70 regio's gevormd. Het uiteindelijke doel is om tot een landelijk dekkend netwerk van regio's te komen. Daarin wordt voor het po, het vo-mbo of sectoroverstijgend samengewerkt op het gebied van arbeidsmarktvoorwaarden voor onderwijspersoneel. Voor het schooljaar 2022-2023 is er €18.421.000 subsidie beschikbaar voor bestaande RAP-regio's en nieuwe regio's voor het aanpakken van de kwalitatieve en kwantitatieve tekorten in het onderwijs.

De G5 hebben elk plannen ontwikkeld met een groot aantal maatregelen. Deze zijn voorzichtig geëvalueerd door ECBO en SEO. De algemene teneur van de evaluaties is dat sommige activiteiten wel perspectief bieden, maar onvoldoende om de personeelstekorten in het basisonderwijs te verminderen. De meeste regio's besteden alleen aandacht aan de personele tekorten in het onderwijs. Soms, bijv. in Rotterdam, wordt de lijn ook doorgetrokken naar de kinderopvang.

In de G5 zijn er vaak grote problemen rond huisvesting van en parkeergelegenheid voor leerkrachten.

Op 10 mei 2023 is er aanvullend beleid aangekondigd in het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid. Specifiek voor het primair en voortgezet onderwijs bevat het concept-wetsvoorstel enkele arbeidsrechtelijke maatregelen. Zo krijgt bevoegd onderwijspersoneel voortaan na maximaal één jaar een vast contract. Schoolbesturen moeten er bovendien voor zorgen dat minimaal 80% van het personeel een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd heeft. En voor nieuwe werknemers ligt in de nieuwe situatie in principe een contract klaar voor vier of vijf dagen in de week (minimaal 0,8 fte). Kleine contracten zijn alleen mogelijk als een leraar daar zelf voor kiest, of als een school zwaarwegende argumenten heeft, bijvoorbeeld omdat voor een specifiek vak onvoldoende werk is voor een fulltime docent. Daarnaast wordt ook de externe inhuur ingeperkt. Zodra de wet van kracht is, mag een school maximaal 5% van het budget (lumpsum) besteden aan ZZP'ers en uitzendkrachten.

Het wetsvoorstel verbetert de positie van personeel op scholen. De Inspectie van het Onderwijs en de Onderwijsraad constateerden eerder dat er op te veel scholen onvoldoende aandacht is voor strategisch personeelsbeleid. Het wetsvoorstel verplicht besturen en scholen hier actief werk van te maken, niet alleen op papier maar ook in de praktijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het goed inwerken en begeleiden van al het personeel, loopbaanontwikkeling en professionalisering, aandacht voor functioneringsgesprekken en het periodiek meten van de medewerkerstevredenheid.

[Sneller en vaker vast contract in onderwijs helpt leraar én leerling | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)  
[Wetsvoorstel SHRM.pdf](#)

### 2.4 Verder lezen

[pdf \(overheid.nl\)](#)

[Evaluatieonderzoek+RAP+Eindrapportage+2022.pdf](#)

[pdf \(overheid.nl\)](#)

[Verus | Regionale Aanpak Toekomst Onderwijsarbeidsmarkt: 'Rituele...](#)

[Schoolorganisaties steunen werkplan, maar hebben zorgen over regioaanpak | PO-Raad \(poraad.nl\)](#)  
[Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)  
[oplegger-lerarentekort.pdf \(voion.nl\)](#)  
[\(PDF\) Understanding teacher shortages: Analysis of teachers' reasons for leaving primary schooling in the Netherlands \(researchgate.net\)](#)  
[Regionale aanpak personeelstekort primair onderwijs - Arbeidsmarktplatform PO](#)  
[Aanpak lerarentekort | Werken in het onderwijs | Rijksoverheid.nl](#)  
[Zij-instromers in onderwijs haken af door gebrek aan jobzekerheid | VRT NWS: nieuws](#)  
[Strijd tegen lerarentekort op achterstandsscholen vergt meer dan extra salaris | De Algemene Onderwijsbond \(aob.nl\)](#)  
[Eerste Kamer brief over visie Kansengelijkheid funderend onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)  
[Eerste Kamer brief over visie Kansengelijkheid funderend onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)  
[Regionale aanpak personeelstekort onderwijs | Subsidie | Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen \(dus-i.nl\)](#)  
[Noodplannen in G5 \(primair onderwijs\) | Regio's | Aanpak Lerarentekort](#)

### 3. Voor en vroegschoolse educatie; kwaliteitsaspecten

#### 3.1 Intro

Het is duidelijk dat het personeelstekort de kwaliteit van kinderopvang en basisonderwijs kan aantasten. En zoals meestal, zijn de effecten het meest voelbaar voor de kwetsbare kinderen, zeker ook de kinderen die voor- en vroegschoolse educatie nodig hebben. Hoe zit het nu met die kwaliteit?

In de afgelopen decennia is de kwaliteit van de educatie voor jonge kinderen in de voorschoolse instellingen stevig gegroeid. Het vrijwilligerswerk in bijv. de peuteropvang maakte plaats voor een professionele aanpak. Dat zien we terug in de opleidingseisen van personeel in de kinderopvang algemeen en van medewerkers met bevoegdheid om VVE te verzorgen, en in de organisatie, bijv. door de inzet van hbo coaches. Maar het thema educatie is nog niet onomstreden in de voorschoolse instellingen, waar de pedagogische kwaliteit nog steeds het meest belangrijk wordt geacht.

In het basisonderwijs is vooral de educatieve kwaliteit in de vroegschool een punt van zorg naast de meer algemene zorg over een dalend niveau van de beheersing van basisvaardigheden. Onder meer de in vergelijking tot de voorschoolse situatie veel ongunstiger leerling leerkracht ratio speelt hier een rol. Er zijn plannen om dit deels op te vangen door de inzet van een onderwijsassistent in elke kleuterklas. Maar het lijkt er op dat vroegschoolse educatie in veel basisscholen ook niet echt hoge prioriteit krijgt.

Een complicatie is dat het begrip kwaliteit in de VVE behoorlijk ingewikkeld is en dat er diverse definities en omschrijving in omloop zijn.

#### 3.2 De kwaliteit van de personeel in de voorschoolse opvang en de vroegschool

Er wordt op verschillende manieren naar kwaliteit gekeken. We maken een korte beschouwing hiervan.

Voorschoolse educatie is een activiteit die onder kinderopvang valt. Dat betekent dat je als VE aanbieder moet voldoen aan de (kwaliteits)eisen van de Wet Innovatie en Kwaliteit in de Kinderopvang (IKK). Extra eisen die gelden voor Voorschoolse educatie (VE)



- VE vindt plaats in een geregistreerd kindercentrum.
- Als het kindercentrum hele dagopvang biedt, kan maximaal 6 uur per dag meetellen als VE tijd.
- Tijdens de VE-uren op een groep is de inzet van twee gekwalificeerde VE-medewerkers vereist als er meer dan 8 kinderen aanwezig zijn.
- In de VE wordt gewerkt aan de vier ontwikkelingsdomeinen taal, rekenen, sociaal-emotionele ontwikkeling en motoriek
- Het VE-aanbod is minimaal 960 uur in de leeftijdsperiode 2,5–4 jaar VE-uren vóór de leeftijd van 2,5 jaar tellen voor deze 960-uursnorm niet mee.

De opleidingseisen voor kinderopvang en voorschoolse educatie zijn in de loop der jaren stevig opgehoogd, tot mbo en hbo niveau.

Aan de scholing en het taalniveau van pedagogisch medewerkers op een VE-groep worden in het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit VE extra eisen gesteld. De pedagogisch medewerker moet na het behalen van de beroepsopleiding specifieke scholing hebben gevolgd voor het werken in de VE, minstens 12 dagdelen. Verder geldt de taaleis 3F voor Mondelinge vaardigheden (luisteren, spreken en gesprekken voeren) en Lezen.

Aan kinderopvangorganisaties die VE aanbieden worden ook eisen gesteld: zij moeten zorgen voor structurele bij- en nascholing en dat in een opleidingsplan vastleggen. Verder moeten zij een pedagogisch beleidsplan ontwikkelen waarin concreet en toetsbaar wordt beschreven hoe je vorm geeft aan VE.

Om als leraar in het gehele basisonderwijs te mogen werken is een afgeronde hbo-opleiding leraar basisonderwijs (pabo) nodig. Binnen de opleiding zijn na het derde leerjaar specialisaties mogelijk, bijvoorbeeld naar leeftijdscategorie (jonge kind of oudere kind).

Om onderwijsassistent of klassenassistent (verzorgende of routinematige taken, meestal ingezet in het speciaal onderwijs) te worden is een diploma van de mbo-opleiding tot onderwijsassistent nodig. Er zijn verder (nog) geen wettelijke bekwaamheidseisen voor deze beroepen.

Er worden geen extra eisen gesteld om vroegschoolse educatie te geven.

In de voorschoolse sector zijn de opleidingseisen de afgelopen jaren steviger geworden en de verplichte inzet van hbo-ers lijkt, ook volgens insiders, een bijdrage te leveren aan hogere kwaliteit. In het basisonderwijs is er niet veel extra aandacht in de initiële opleidingen of in de na- en bij scholing voor het thema vroegschoolse educatie. Er is een ruim scholingsaanbod voor medewerkers in de voorschoolse educatie maar er is veel minder voor leerkrachten of onderwijsassistenten in de vroegschoolse educatie.

Uitspraken doen over de kwaliteit van het VVE personeel in de voorschool of in het basisonderwijs is een heikele onderneming, om diverse redenen.

- Het is moeilijk de kwaliteiten van het personeel los te zien van het kwaliteitswerk op instellingniveau. Beide zijn erg met elkaar verweven.
- Uitgaan van het principe 'kwaliteit moet blijken' is hier niet goed mogelijk. Met name inzicht in de cognitieve ontwikkeling bij taal en rekenen is bij jonge kinderen niet goed te verkrijgen
- Het begrip kwaliteit in de VVE is nogal elusief. Het is nog zeker niet helemaal eenduidig.

Omdat we de productkwaliteit van VVE niet goed kunnen meten, moeten we het dus doen met procesindicatoren, dus aspecten van het werk van mensen in de VVE, die mogelijk van invloed zijn op de kwaliteit. Over welke aspecten in de VVE je moet bezien, zijn verschillende visies mogelijk. Wat kwaliteit is in de VVE, hangt mede af van de ogen van de beschouwer.

In grote lijnen kunnen we benaderingen onderscheiden.

1. De uitgebreide lijst van indicatoren die de inspecties hanteren
2. De focus op emotionele en educatieve proceskwaliteit, die vanuit het onderzoek wordt gekozen, soms uitgebreid met bijv. aandacht voor ouders of begeleid spel
3. De pedagogische kwaliteit, bijv. volgens de indeling van Riksen- Walraven, die sterk leeft bij professionals in de kinderopvang (ze heten natuurlijk ook pedagogische medewerker) en de basisschool.

#### Ad. 1 De Inspectie.

In haar onderzoekskader voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs werkt de inspectie met de aandachtsgebieden onderwijsproces, schoolklimaat, onderwijsresultaten, kwaliteitszorg en ambitie, en financieel beheer, elk weer verder onderverdeeld. In het meest recente inspectieonderzoek (uit 2020) naar de kwaliteit van VVE zijn de volgende criteria gehanteerd, zowel voor de voorscholen als voor de vroegscholen.

Kwaliteit VVE:

- Aanbod
- pedagogisch handelen
- educatief handelen
- ouders
- doorgaande lijn

Met onderverdelingen, in totaal 28 criteria voor de kwaliteit van VVE

#### Ad 2. Onder meer in de Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang wordt gewerkt met

- emotionele proceskwaliteit; deze omvat aspecten als de positieve sfeer in de groep en het ontbreken van negativiteit, met een medewerker die sensitief en responsief reageert op kinderen, hen volgt in hun ideeën en initiatieven en aandacht heeft voor het ondersteunen van het vertonen van gewenst gedrag in de groep.

Positieve sfeer, Negatieve sfeer, Sensitiviteit, Kindperspectief, Gedragsregulering zijn onderdelen van emotionele proceskwaliteit

- educatieve proceskwaliteit; deze representeert de mate waarin de pedagogisch medewerker kinderen kan ondersteunen in hun brede cognitieve en taalontwikkeling, de mate waarin zij kinderen kan helpen om zich te ontwikkelen binnen de zone van naaste ontwikkeling door gerichte en specifieke feedback te geven.

Faciliteren ontwikkeling, Kwaliteit feedback, Taalstimulering zijn onderdelen van educatieve proceskwaliteit.

#### Ad. 3 Pedagogische kwaliteit

Boink bracht een brochure uit over pedagogische kwaliteit waarin worden onderscheiden

- Structuurkenmerken. Hierbij kun je denken aan het aantal vierkante meters binnen- en buitenruimte, het opleidingsniveau van de pedagogisch medewerkers, het pedagogisch beleid, de inrichting, het spel materiaal enzovoort. Een belangrijk structuurkenmerk van de kinderopvang is dat kinderen opgevangen worden in groepen.

- Proceskwaliteit. Onder proceskwaliteit wordt verstaan: de kwaliteit van de ervaringen die kinderen opdoen in hun interacties met de sociale omgeving (bijvoorbeeld contact met leeftijdsgenootjes) en de materiële omgeving (bijvoorbeeld de inrichting van de groepsruimte en hoe de groepsruimte wordt gebruikt).
- Partnerschap in opvoeding, van ouders en kinderopvangorganisaties; Informatie-uitwisseling tussen ouders en kinderopvang over de opvoeding staat hierbij centraal. Onderzoek in binnen- en buitenland heeft aangetoond dat het regelmatig uitwisselen van informatie tussen de ouders en de pedagogisch medewerkers, een positieve invloed heeft op het contact tussen beiden én op het welbevinden van het kind in de kinderopvang (voelt het kind zich prettig?)

Bekend en populair in de sector zijn ook de pedagogische basisdoelen van Riksen - Walraven

- Het geven van een gevoel van emotionele veiligheid
- Het geven van gelegenheid tot het ontwikkelen van persoonlijke competentie
- Het geven van gelegenheid tot het ontwikkelen van sociale competentie
- Het geven van een kans om zich waarden en normen, de 'cultuur' van een samenleving, eigen te maken

Een brochure van de Goab ondersteuning 'Wat draagt bij aan kwaliteit en effectiviteit van VVE?' levert ook een mooi overzicht op;

- Gebruik van een VVE-programma. Het gebruik van een VVE-programma in de voorschool leidt tot betere kinduitkomsten (cognitief, sociaal-emotioneel).
- Aanvulling met thuisprogramma. Er zijn redelijke aanwijzingen dat centrum-programma's en combinaties van centrum- en gezinsgerichte programma's (bijv. Opstap(je)) leiden tot betere kinduitkomsten dan alleen gezinsgerichte programma's. Dit geldt voor de cognitieve ontwikkeling van het kind).
- Educatieve kwaliteit. Een hogere educatieve kwaliteit hangt samen met betere kinduitkomsten (Nederlandse taalvaardigheid, rekenvaardigheid, selectieve aandacht).
- Emotionele kwaliteit. Er zijn redelijke aanwijzingen dat een hogere emotionele kwaliteit samenhangt met betere kinduitkomsten.
- Spelverrijking en fantasiespel. Begeleide spelactiviteiten op de voorschool hangen samen met betere kinduitkomsten op woordenschat, rekenvaardigheden en de speelwerkhouding.
- Programma omvang (duur en intensiteit) Het volgen van een VVE-programma voor de duur van twee jaar of meer zorgt voor betere uitkomsten in vergelijking met kortere trajecten.

Het mag duidelijk zijn dat er veel aspecten zijn te onderscheiden aan de kwaliteit van VVE en PM-ers en leerkrachten die VVE verzorgen. Er zijn ook vragen. Zo is het de vraag of het gebruik van een VVE programma een garantie voor kwaliteit is. Een interessant artikel uit 2019 over de kwaliteit van de kinderopvang van Ruben Fukking is te vinden in Didactief.

*Opvallend vindt hij dat de vve-peuterspeelzaal met haar meer educatieve-programma niet merkbaar verschilt van de reguliere kinderopvang, ook niet bij onderdelen waar je dat zou verwachten. De kwaliteit van de activiteiten, maar ook van de stimulering voor geletterdheid en gecijferdheid is laag in alle kindercentra.*

Een recent artikel op de site van Onderwijskennis is ook niet echt overtuigend.

*In hoeverre dragen vve-programma's in Nederland nu daadwerkelijk bij aan de ontwikkeling van doelgroepkinderen? We zien een genuanceerd beeld. Specifieke vve-programma's en vve in het algemeen hebben soms kleine positieve effecten op een specifiek ontwikkelingsgebied, maar ook vaak*

*niet. Een enkele keer zijn er zelfs negatieve effecten geconstateerd of blijken positieve effecten op korte termijn geen stand te houden op iets langere termijn.*

Een punt springt er wel uit. Als we het hebben over voor- en vroegschoolse educatie kunnen we niet heen om de educatieve kwaliteit. Ook hier zijn weer veel net iets verschillende definities maar de volgende uit het Pre- Cool onderzoek lijkt redelijk dekkend.

*Een hoge educatieve kwaliteit, zich uitdrukkend in veel talige interacties tussen professionals en kinderen en kinderen onderling, hoge verwachtingen en feedback op ontwikkelingsprocessen van kinderen, het actief ondersteunen en begeleiden van kinderen, een stimulerend en uitdagend aanbod van activiteiten, een rijke speel-leeromgeving e.d. draagt bij aan de ontwikkeling van kinderen in de volle breedte.*

### 3.3. Personele tekorten en kwaliteit van VVE

De personele tekorten in de kinderopvang en de basisscholen zijn een ernstige bedreiging voor de kwaliteit van VVE. In de tweede tussenrapportage van het Evening onderzoek wordt geconstateerd dat de scores voor de emotionele en educatieve kwaliteit in 2021-2022 iets lager zijn dan in 2020. Dit geldt sterker voor de educatieve kwaliteit (met klein tot medium-groot verschil tussen eerste en tweede meetronde). Mogelijk is de toegenomen werkdruk in de sector, eerst vanwege corona, vervolgens vanwege het toenemende personeelstekort, een verklaring. De medewerkers rapporteren in 2021- 2022 significant meer werkdruk dan in 2020.

### 3.4. Verder lezen

[Hoe word ik onderwijsassistent of klassenassistent? | Rijksoverheid.nl](#)

[blg-887508.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

[0103119-handreiking-starters-ve.pdf \(goab.eu\)](#)

[De impact van voorschoolse educatie | Onderwijskennis](#)

[Opleiding kinderopvang | Kinderopvang werkt! \(kinderopvang-werkt.nl\)](#)

[Verbeteren start in het basisonderwijs \(sardes.nl\)](#)

[Opleidingseisen voor werken in de vve | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

[Hoe word ik onderwijsassistent of klassenassistent? | Rijksoverheid.nl](#)

[Landelijke Kwaliteitsmonitor Kinderopvang](#)

[Kwaliteit+vve+educatie+in+Nederland+Rapport+meting+vve+2019 \(4\).pdf](#)

[Brochure pedagogische kwaliteit \(conform IKK\).pdf.pdf](#)

[De 4 pedagogische basisdoelen van Riksen Walraven | De Grabbelton](#)

[Tips voor instellingen | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

[Pedagogische kwaliteit \(expertisecentrumkinderopvang.nl\)](#)

[Tweede tussenrapport EVENING project | GOAB](#)

[pre-COOL onderzoek](#)

[190326 Wat we weten.pdf \(pactvoorkindcentra.nl\)](#)

[Toezicht voor- en vroegschoolse educatie | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

[goab\\_wat\\_werkt\\_vve.pdf](#)

[Didactief | De pedagogische kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang \(didactiefonline.nl\).](#)

[pre-COOL brochure-3.pdf \(kohnstamminstituut.nl\)](#)

[Effecten voor- en vroegschoolse educatie \(kohnstamminstituut.nl\)](#)

[Tweede tussenrapport EVENING project | GOAB](#)

#### 4. Punten.....om over na te denken en te discussiëren

##### Personele tekorten

1. De beleidsaanpakken voor personele tekorten in de kinderopvang en in de basisschool verschillen erg van elkaar. Afstemming en wederzijdse versterking is daarom moeilijk. De personele problemen worden in beide sectoren vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt benaderd, niet of nauwelijks vanuit educatief perspectief.
2. De tekorten lijken groter te zijn waar gewerkt wordt aan meer gelijke kansen. Voor de kinderopvang wordt dit nog uitgezocht, in het basisonderwijs blijkt het uit de cijfers. Er is nauwelijks specifiek landelijk beleid om de grotere tekorten op het cruciale beleidsterrein van onderwijsachterstanden aan te pakken.  
In welke mate lukt het schoolbesturen en ko-organisaties om tegenwicht te bieden en het werken op 'zwaardere' OAB-locaties aantrekkelijk(er) te maken? Zijn er potentieel sterke initiatieven/voorbeelden op dit vlak ?
3. Het beleid tegen de personele tekorten is kwantitief vrij goed onderbouwd. Er is echter nauwelijks onderzoek gedaan naar de achtergronden van de tekorten, bijv. waarom leerkrachten en p.m. ers uitstromen (los van pensionering) of hoe zij - instromers het werk ervaren. Alleen een klein onderzoek van Oumaima El Ghoulbzouri waarom leraren vertrekken geeft indicaties. Belangrijke reden volgens haar is dat leerkrachten zich niet serieus genomen voelen, te veel of te weinig autonomie etc. Regeldruk, die ook wordt ervaren als wantrouwen tegenover de medewerkers en hoge werkdruk lijken wel een rol te spelen.
4. Tot nu toe zijn er geen signalen dat de personeelstekorten afnemen. Ze stijgen verder. De op landelijk en lokaal niveau genomen maatregelen zijn soms deels succesvol, maar toch in totaliteit onvoldoende krachtig om het tij te keren. Soms werken maatregelen niet of onvoldoende vanwege de regelgeving. Zo leidt uitbreiding van de werktijd vaak niet tot een hogere beloning. Soms stuiten ze op weerstand bij de medewerkers, bijv. bij het bij besturen populaire idee van bovenschoolse aanstellingen. Er wordt niets gedaan aan consultatie van medewerkers/leerkrachten bij het ontwikkelen van beleidsmaatregelen.
5. Speciaal voor de kinderopvang; gebrek aan opvangplaatsen kan ook de instroom van p.m.ers met kinderen in kinderopvang belemmeren. Krijgen mensen die in de kinderopvang willen werken voorrangplaatsen voor hun eigen kinderen?
6. De personeelstekorten kunnen ernstige gevolgen hebben voor de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie. Bij ongewijzigd beleid (met inbegrip van de recente beleidsvoornemen van Sozawe en OCW) moeten we vrezen voor een grote terugslag in VVE en daarmee ook OAB in bredere zin.

## Kwaliteit van VVE (medewerkers)

1. 'Kwaliteit van VVE' is een complex concept waar op veel uiteenlopende manieren tegenaan wordt gekeken. Het is een soort trekharmonica waarbij soms een smalle invulling wordt gegeven (emotionele en educatieve proceskwaliteit) en soms een hele uitgebreide invulling (inspectie), incl. bijv. werken met ouders, klasmanagement, etc. In het werkveld vindt men pedagogische kwaliteit of de pedagogische basis heel belangrijk.
2. Als er wordt gesproken over de kwaliteit van VVE, wordt vaak niet duidelijk of het gaat om de kwaliteit van het personeel of van de instelling of van een combinatie van beide.
3. Met het oog op het versterken van de kansengelijkheid is er al bij al alles voor te zeggen het aspect 'educatieve kwaliteit' absolute voorrang te geven, boven andere, overigens ook relevante aspecten.
4. Onderzoek laat zien dat de kwaliteit van VVE in de voorschool redelijk goed is maar in de vroegschool veel minder. Verder is het moeilijk iets zinnigs te zeggen over de kwaliteit van het personeel voorschools en vroegschool. Het valt wel op dat het thema veel meer lijkt te leven voorschools dan vroegschool. Voor vroegschoolse educatie is er een zeer beperkt aanbod aan cursussen en trainingen.
5. Voor verbetering van de educatieve proceskwaliteit is er vooral één remedie. Veel en goede trainingen, liefst voor voorschool en basisschool samen, gericht op de educatieve proceskwaliteit en op het werken met ouders. Of dit haalbaar is bij groeiende personele tekorten (zie eerder) is natuurlijk de vraag.

## Het laatste nieuws

Op 26 april j.l. verscheen er een uitgebreide brief van Sozawe en OCW gezamenlijk over oplossingen voor geïdentificeerde knelpunten bij samenwerking tussen de kinderopvang en het onderwijs.

[Kamerbrief+Invulling+van+de+motie+van+de+leden+Sahla+en+Maatoug+over+oplossingen+voor+geïdentificeer.pdf](#)

Hier wordt ingegaan op Interprofessioneel samenwerken, met thema's als cultuurverschillen, combinatiebanen, cao's en arbeidsvoorwaarden, BTW op uitleen van personeel, VOG's, en opleidingen, op de overgang van kinderopvang naar basisonderwijs, en op een gelijk speelveld kinderopvang en primair onderwijs met aandacht voor gezamenlijke huisvesting kinderopvang en onderwijs en partnerkeuze, financiering en het voorrangbeleid scholen.

VVE wordt enkele keren in de marge genoemd in deze brief.

Op 10 mei werd het wetsvoorstel strategisch personeelsbeleid vrijgegeven voor internet consultatie. Medewerkers op basisscholen en in het voortgezet onderwijs moeten straks bij goed functioneren na maximaal één jaar een vast contract krijgen. Dat is een belangrijk onderdeel uit het wetsvoorstel Strategisch personeelsbeleid, waarvan de internetconsultatie vandaag start. Minister Wiersma geeft hiermee invulling aan een breed gedragen oproep uit de Tweede Kamer. Ook moet in de toekomst op iedere school minimaal 80% van het personeel in vaste dienst zijn en er komt een maximum op de inhuur van ZZP'ers en uitzendkrachten.

[Sneller en vaker vast contract in onderwijs helpt leraar én leerling | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl Wetsvoorstel SHRM.pdf](#)

## Vijf vragen tot slot

1. Is het terecht dat het werken met een VVE programma nog steeds wordt gezien als een kwaliteitseis voor VVE?

2. Kunnen we medewerkers in de voorschool die VE verzorgen niet ombenoemen naar educatief medewerker in plaats van pedagogisch medewerker? Dit zou meer aandacht kunnen genereren voor educatieve kwaliteit.
3. Hoe kunnen we een impuls geven aan de vroegschoolse educatie die soms een beetje slapend lijkt te zijn? Inzet onderwijsassistenten? Aanspreken besturen en directies?
4. Er zijn bij VVE tal van vragen die nader onderzoek nodig en wenselijk maken. Bijv. de vraag hoe structurele en proceskwaliteit op elkaar inwerken of hoe kwaliteit beter en dekkender kan worden gemeten. Hoe kunnen we tot een versterking van het onderzoek naar VVE komen?
5. VVE wordt in landelijke beleidsnotities over personeelsbeleid niet of nauwelijks genoemd. Gaan we een luwte periode in? Is het een gevolg van de 'knip' en voelt geen van beide betrokken departementen zich echt eigenaar van dit thema? Kunnen schoolbesturen en ko-organisaties tegenwicht bieden aan de verminderende Gelijke kansen en het werken op zwaardere OAB-locaties aantrekkelijker maken, met strategisch personeelsbeleid ?