

## Extra hulp in de klas via de RAP-systematiek

### Hoofdlijnen: extra hulp in de klas nodig

#### *Probleemschets*

- Scholen in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) moeten de continuïteit van onderwijs kunnen waarborgen.
- De druk op scholen is momenteel echter groot. Zo moeten leraren hybride onderwijs verzorgen (fysiek en digitaal), waardoor leraren feitelijk twee lesdagen tegelijk geven. In het mbo kunnen vanwege het afstand moeten houden minder studenten tegelijk aan fysieke lessen deelnemen, die daardoor vaker, of tegelijk fysiek en digitaal, gegeven moeten worden. En het is door (mogelijke) coronagevallen moeilijk om een leraar voor elke klas te hebben staan. Hierdoor vallen lessen uit, worden klassen naar huis gestuurd of sluit in het ergste geval de gehele locatie. Ook heeft het negatieve effecten op de leerprestaties, voornamelijk op kwetsbare leerlingen en studenten.
- Met de winter in zicht, en daarmee de combinatie met de gebruikelijke grieppeik, neemt de druk alleen maar toe.
- In de [motie Asscher/Heerma van 4 november](#) (oordeel Kamer) is het kabinet opgeroepen om alles op alles te zetten om onderwijsachterstanden te voorkomen. Bij de OCW-begrotingsbehandeling is eerder de [motie Van den Hul van 15 oktober](#) over extra handen in de klas ingediend. Deze is echter verworpen (72-78).
- Het kabinet heeft voortdurend het belang onderstreept van het open blijven van scholen vanwege het maatschappelijke belang van scholen, voor de kinderen én de ouders.
- In de eerste golf stelde het kabinet € 244 miljoen euro beschikbaar voor het inhalen van leerachterstanden in het po, vo en het mbo als gevolg van de scholensluiting, bijvoorbeeld met zomerscholen en bijles. Daarnaast stelde OCW *devices* beschikbaar voor kinderen die deze thuis niet hadden. Recent kwam er voor de inhaalprogramma's nog €38 miljoen bij.
- De inhaalprogramma's zijn bedoeld om achterstanden die tijdens de schoolsluiting zijn ontstaan, in te halen met extra programma's (buiten reguliere programma). Dat geld mag niet worden ingezet voor inzet van extra personeel in de klas of ter vervanging van personeel. Nu in de tweede golf is een nieuw en ander vraagstuk ontstaan, nu scholen zich in bochten wringen om geen klassen naar huis te sturen en/of hybride onderwijs vorm te geven. Bij lesuitval lopen de onderwijsachterstanden onder leerlingen en studenten immers opnieuw op. De huidige situatie met hybride onderwijs en veel lesuitval zet de kanselijkheid verder onder druk. Daarvoor is inzet van extra mensen nodig ter vervanging en vermindering van werkdruk van personeel (te meer omdat de verwachting is dat dit vraagstuk nog wel even gaat duren).
- Een gerichte en preventieve investering nu, kan grotere achterstanden later voorkomen die anders gerepareerd moeten worden met de daarmee gepaard gaande extra kosten.

#### *Oplossingen*

- Om zoveel mogelijk de continuïteit van het onderwijs te waarborgen en hiermee zoveel mogelijk onderwijsachterstanden te voorkomen is het initiatief rondom de crisisbanen van SZW welkom, maar niet voldoende. Het voorstel behelst voornamelijk betere coördinatie om te zorgen dat (laag-ingeschaald) aanbod, bijvoorbeeld werknemers in de NOW, en vraag vanuit het onderwijs elkaar beter kunnen vinden. Het gaat hier voornamelijk om laag-ingeschaald werk waar weinig vooropleiding voor nodig is; geen docenten of onderwijsassistenten dus. Ook ontvangen schoolbesturen voor deze laag-ingeschaalde banen geen bekostiging. Het gaat immers om banen die er pre-corona niet waren (extra schoonmaak, toezicht, inzet digitalisering).
- Een aanvullend steunpakket is daarom noodzakelijk ten behoeve van de continuïteit. De meest gerichte en doeltreffende maatregel om dit te bereiken is een subsidieregeling via de RAP-regio's. RAP (Regionale Aanpak Personeelstekort)-regio's is een recente regionale infrastructuur rond aanpak van personeelstekorten. Deze structuur is het geijkte instrument om scholen verder te ondersteunen met het oplossen van tekorten. Door de inzet via de RAP-regio's aangesloten worden bij regionale

problematiek (zowel ten aanzien van coronabesmettingen als ten aanzien van de personeelstekorten) en daarbij passende regionale oplossingen.

- De RAP-regio's zijn recentelijk opgericht en maken momenteel een sterke groei in professionaliteit door. Een incidentele investering werkt daarom door als een duurzame investering in de volwassenheid hiervan. Hiervan hebben we blijvend profijt, ook bijvoorbeeld ten aanzien van het aanpakken van het lerarentekort.
- Het heeft de voorkeur om bij een maatregel zo veel en goed mogelijk samen te werken met de lerarenopleidingen en sectoren die het zwaar hebben. Hiermee adresseren we parallel namelijk de problemen met stages en werkgelegenheidsproblemen.
- Een kanttekening hierbij is dat er al voor de coronacrisis sprake was van personeelstekorten. Het betreft een complex en veelzijdig probleem, waarvan ook met deze nieuwe regeling niet kan worden gegarandeerd dat klassen niet naar huis worden gestuurd. Het is wel de verwachting dat het verlichting geeft.

#### *Kosten*

- Het budget voor een subsidieregeling om effect te hebben bedraagt € 210 miljoen voor po, vo en mbo samen. De subsidie is een aanvulling van [REDACTED] per vervangingsuur voor de kosten die het onderwijsveld maakt voor (het organiseren, begeleiden en betalen van) extra vervanging ten gevolge van corona. Het aantal extra vervangingsuren is gebaseerd op 5%-punt extra corona-gerelateerd verzuim.
- OCW doet hiervoor een beroep op de algemene middelen. Bedragen van deze orde zijn niet te vinden door te herprioriteren op de OCW-begroting.
- Goede en snelle communicatie over het beschikbaar komen van middelen biedt scholen/instellingen mogelijk voldoende vertrouwen om zelf voor te financieren, eventueel vanuit reserves. Daardoor kunnen we met deze regeling al snel effect sorteren, ook als het geld pas later beschikbaar komt.

5.1.2b

#### **Toelichting voorstel systematiek**

- Om de continuïteit van het onderwijs te versterken, stellen wij een gerichte subsidieregeling via de bestaande infrastructuur van de RAP voor (regionale aanpak personeelstekorten), waarbij we aansluiten bij initiatieven in het po, vo en mbo om de aanpak van het oplossen van de tekorten en het opleiden van leraren in regionaal verband te organiseren. Met een nieuwe, tijdelijke regeling kunnen regio's budget krijgen voor de kosten die zij maken voor extra vervanging ten gevolge van corona. Regio's die nog geen RAP-aanpak kennen kunnen eveneens van deze subsidieregeling gebruik maken.
- Regio's kunnen een programma indienen waarmee zij de huidige tekorten zo effectief mogelijk kunnen oplossen. Uit de aanvraag moet blijken hoeveel leerlingen onder de regio vallen en hoeveel en hoe regio's extra vervanging gaan regelen.
- Te denken valt aan een programma bestaande uit:
  - extra bevoegd personeel (leraren en onderwijsassistenten)
  - extra gastlessen sport, cultuur, anderszins (via ZZP'ers)
  - extra inzet studenten via lerarenopleidingen
  - extra ondersteuning op logistiek en toezicht op de naleving van coronamaatregelen
  - extra toezicht in de klas, bijvoorbeeld bij digitaal onderwijs door een leraar
  - extra ondersteuning en begeleiding ter ontzorging van leraren en ander personeel
- Met de subsidieaanvraag kunnen bijvoorbeeld ook op regionaal niveau lerarenopleidingen (studenten die kunnen worden ingezet), sectoren en ZZP'ers die het zwaar hebben worden benaderd om het onderwijs te ondersteunen.
- Versterken van de RAP-systematiek nu met incidenteel geld is een duurzame investering in de volwassenheid van de structuur voor na de crisis en sluit aan bij initiatieven om de aanpak van het oplossen van de tekorten en het opleiden van leraren in regionaal verband te organiseren. De

middelen uit de regeling betreft een aanvulling per uur voor extra vormen en kosten van vervanging vanwege de pandemie.<sup>1</sup>

- De subsidie is op aanvraag: niet in elke regio zal in dezelfde mate behoefte zijn aan een dergelijke subsidie. Afgebakend moet worden dat het hier gaat om een nieuwe opdracht aan de regio's, die zich vooral richt op kortdurende vervanging zonder vacatures.
- Bovendien kan in de subsidievoorwaarden worden opgenomen dat gewerkt moet worden aan een duurzame aanpak die scholen ondersteunt bij het werken onder hoge werkdruk in combinatie met uitval de komende maanden.
- Een kanttekening hierbij is dat we ook met deze subsidieregeling niet kan worden gegarandeerd dat scholen alle gevolgen van corona op kunnen vangen. Al voor de coronacrisis kampte het onderwijs immers met personeelstekorten.
- OCW zal de regio's actief helpen bij de opstart- en ontwikkelfase via de al bestaande ondersteuning via de Arbeidsmarktfondsen (APPO, VOION en SOM) en met stimulering vanuit de sectorraden. Deze arbeidsmarktfondsen zijn nu ook betrokken bij de ondersteuning van de RAP.

### Financiële onderbouwing

	Totale kosten	Vergoeding per uur	Extra vervangingsvraag <sup>2</sup>	Looptijd
PO	102 miljoen		5,0%-punt	20 weken (half schooljaar)
VO	56 miljoen		5,0%-punt	20 weken (half schooljaar)
MBO	52 miljoen		5,0%-punt <sup>3</sup>	20 weken (half schooljaar)
	<b>210 miljoen</b>			

5.1.2b

- De bedragen per sector komen tot stand via een pxq onderbouwing, waarbij een geschatte opgave in vervangingsuren maal een prijs per uur wordt gedaan. Het totaalbedrag is inclusief de opstartkosten voor beginnende regio's, uitvoeringskosten en kosten voor aanpalend onderzoek.
- De (extra) vraag naar bevoegd onderwijsgevend personeel kunnen we schatten. Als wordt uitgegaan van 5%-punt extra corona-gerelateerde vervanging t.o.v. de reguliere vervangingsvraag, zijn in het po/vo ca. 5.500 extra bevoegde leraren (of desnoods) onderwijsassistenten nodig, in het mbo ruim 2.000.
- De vraag naar specifiek 'crisisbanen' (SZW-traject) is schoolafhankelijk en daarmee onbekend. De inschatting is vooral lastig te maken omdat het om veelal voor het onderwijs onbekende, nieuwe 'corona'-functies gaat. Een deel van de scholen zal mogelijk inzetten op specifiek ander, niet-regulier onderwijspersoneel, zoals toezichthouders, conciërges en extra administratieve en ICT-ondersteuning.
- Gekozen is voor een tegemoetkoming in de kosten van [ ] per vervangingsuur. Als in het (basis)onderwijs een zzp'er wordt ingehuurd bedraagt het uurtarief uurprijs ca. [ ] maar het subsidiebedrag in de regeling is een all-in prijs en bevat naast de vergoeding voor de vervanger ook alle kosten rond werving, selectie en mogelijke begeleiding van deze vervanging.
- Niet alle RAP-regio's zijn reeds tot hetzelfde niveau geprofessionaliseerd. RAP-regio's die nog in de opstart- en ontwikkelfase zitten, geven we een basisimpuls, bijv. voor de projectmanager en bijeenkomsten. RAP-regio's die hier gebruik van willen maken, moeten dit opnemen het ingediende programma bij de subsidieaanvraag. Dit wordt bij de subsidiebeoordeling getoetst.
- Eventuele onderuitputting op de regeling vloeit terug naar de schatkist.

5.1.2b

<sup>1</sup> Bedrag per uur als bijdrage in de kosten voor vervanging (vergoeding voor de vervanger, maar ook in de kosten voor werving, selectie en begeleiding). De berekening is een bedrag per uur omdat er wordt gerekend met het aantal klasuren die vanwege corona-gerelateerd verzuim/afwezigheid (extra t.o.v. de normale situatie) vervangen dienen te worden.

<sup>2</sup> Het standaard verzuimpercentage in bijv. het po is in augustus ca. 7% en loopt op tot ruim 11% in februari (piek griepseizoen). Sommige regio's geven aan dat de vervangingsvraag nu al op het niveau zit van februari, terwijl het reguliere griepseizoen nog moet beginnen. De 5%-punt betreft extra, corona-gerelateerd verzuim en is een inschatting op basis van deze signalen en geldt dus bovenop het 'reguliere' verzuim.

<sup>3</sup> In het MBO geldt de 1,5-meter maatregel. Klassen zijn kleiner waardoor en er nog meer mensen nodig zijn t.o.v. de normale situatie.

- Zie hieronder het po als voorbeeldberekening:

					Variabele	Variabele		Variabele	
Subsidie bijdrage kosten vervangings en ondersteuning po	Aantal leerlingen	Gemiddelde groeps-grootte	Aantal klassen	Aantal lesuren per week	Aantal gesubsideerde weken	Extra verzuim	Totaal te vervangen klasuren	Subsidie per uur	Totaalbedrag
	1493779		72128						
<i>Basisscholen</i>	1386093	22,6	61332	23,5	20	5,0%	1441292 €		
<i>sbao-scholen</i>	36390	14	2599	23,5	20	5,0%	61084 €		
<i>so-scholen</i>	33403	12	2784	23,5	20	5,0%	65413 €		
<i>vso-scholen</i>	37893	7	5413	23,5	20	5,0%	127211 €		
<b>Totaal landelijk</b>									€ 101.699.997,26
<b>Totaal per RAP-regio (PM regio's)</b>									PM

5.1.2b

## Waardering maatregel op criteria en kanttekeningen

### 1. Doeltreffendheid:

Met het aansluiten bij de RAP-systematiek wordt er aangesloten bij de lopende acties rond de onderwijsarbeidsmarkt en meer specifiek het lerarentekort. Schoolbesturen worden extra gestimuleerd samen aan een oplossing te werken en de krachten te bundelen. Nadeel is (zoals hierboven geschetst) dat dit nog niet overal het geval is. Geografisch is de infrastructuur niet volledig landelijk dekkend (witte vlekken). Ca. 1/3<sup>e</sup> van het aantal leerlingen (en fte leraren) is in zowel het po als vo nog niet aangesloten bij een gesubsidieerde RAP-regio. Daarentegen vormt de maatregel een extra stimulans voor schoolbesturen om zich alsnog bij een RAP-regio aan te sluiten. Ook is het opbouwen van deze samenwerkingsstructuur voor na de coronacrisis een duurzame investering. Deze is in lijn met de benadering om de regionale aanpak van arbeidsmarkt- en personeelsbeleid structureel van de grond te krijgen. OCW kan hierbij via de arbeidsmarktplatforms en de raden ondersteuning bieden (zie 3. bereik).

### 2. Gerichtheid en doelmatigheid:

De tijdelijke subsidieregeling is op aanvraag, de aanvragers moeten een plan indienen. Met dit instrument is het daardoor zeker dat het geld aan het beoogde doel wordt besteed. Daarbij kunnen ook besturen die nu nog geen onderdeel uitmaken van de RAP desgewenst bij aansluiten. In deze regeling kan een duidelijk opdracht worden gesteld; namelijk op programma's die zich richten op kortdurende vervangingen zonder vacatures. Tevens geeft dit meer inzicht in hoe de middelen al dan niet succesvol worden besteedt. Ook zijn er voorwaarden in een regeling over verantwoording.

### 3. Bereik:

De middelen worden alleen op aanvraag beschikbaar gesteld. Lang niet alle schoolbesturen in het po, vo en mbo zijn aangesloten bij een RAP-regio (po: circa 46% van de schoolbesturen, vo: circa 66% van de schoolbesturen). Dit betekent dat (potentieel) lang niet alle scholen in aanmerking komen voor de extra middelen, tenzij er de komende periode hard aan planvorming wordt gewerkt. De sectorraden (PO-Raad, VO-raad en MBO Raad) en de arbeidsmarktfondsen (APPO, VOION en SOM) kunnen daarbij ondersteuning bieden, al dan niet tegen beperkte vergoeding. De G4 maakt geen deel uit van de RAP-structuur. De G4 ontvangt voor het po, vo en mbo daarentegen een aparte toekenning van extra middelen via de Decentralisatie-uitkering GF. Daarnaast is met de schoolbesturen po en de gemeentebesturen G4 (aangevuld met Almere tot G5) zijn via de convenanten *Noodplannen aanpak tekorten po*, afzonderlijke afspraken gemaakt. Bij deze nieuwe regeling wordt in de uitwerking nagegaan hoe G4/5 hierin moet worden gepositioneerd. Van belang is dat kortdurende vervangingen in deze gebieden al een urgent probleem is (en naar verwachting alleen maar nijpender).

### 4. Bijdrage aan werkgelegenheid/verlaging werkdruk

Het effect op de werkgelegenheid en de oplopende werkdruk is lastig te voorspellen. Met alleen extra financiële middelen is er niet direct een oplossing: er moet ook voldoende aanbod aan gekwalificeerd onderwijspersoneel zijn. Met als hoofdmoot de eis in de subsidieregeling dat de middelen met name aan de inhuur van personeel moet worden besteed kan het de zoektocht naar geschikt personeel versterken.

### 5. Uitvoerbaarheid:

Bij een subsidieregeling komen er automatisch meer uitvoeringstaken kijken, zoals het beoordelen van de ingediende plannen en de verantwoording achteraf. Dit betekent meer werk voor uitvoeringsorganisatie DUS-1. Gezien de eindejaarsdrukke zal er mogelijk pas in februari beschikt kunnen worden en in maart worden uitbetaald, hoewel de regio's wel bedacht kunnen zijn op voorfinanciering (zie 6. Snelheid). Voor RAP-regio's is het uitvoerbaar, maar zij hebben wel de tijd nodig (plannen moeten op regionaal niveau worden opgesteld inclusief bijbehorende structuren en declaratiesystemen). Naar verwachting zal er veel gebruik moeten worden gemaakt van externe inhuur, om de huidige capaciteit van de RAP-regio's te ontlasten.

#### 6. Snelheid:

Een subsidieregeling vraagt meer tijd dan via de bekostiging. De subsidieregeling komt in maart tot betaling maar biedt voldoende zekerheid om tot voorfinanciering te leiden. OCW kan naar scholen/instellingen communiceren welk bedrag per vervangingsuur (en dus voor hun school/instelling) zij kunnen verwachten.

#### 7. Belasting onderwijsveld

Een subsidieregeling kent automatisch hogere administratieve lasten: penvoerders van de RAP-regio's kunnen een plan indienen om subsidie aan te vragen en moeten achteraf verantwoording afleggen. Dit vergt overleg/afstemming binnen en buiten de regio, ook om niet aan RAP-deelnemende besturen een kans te geven om mee te doen. De penvoerder fungeert als betaaloket richting de overige schoolbesturen, dit herbergt ook risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik. Aan de andere kant geeft dit OCW meer inzicht hoe middelen worden besteed waar we lessen uit kunnen trekken voor de toekomst. Een oplossing voor de verantwoordingslast kan zijn om gezamenlijk met veld te kijken hoe we de aanvraag en de verantwoording zo licht mogelijk kunnen inrichten en te kijken in deze tijden wat echt noodzakelijk is.