

DE WEEK VAN DE ONDERWIJSREGIO'S

Studiosessie

Sturingsdilemma's in de onderwijsregio

Spreker

Marc van der Meer

Tijd

11.00 uur – 12.00 uur

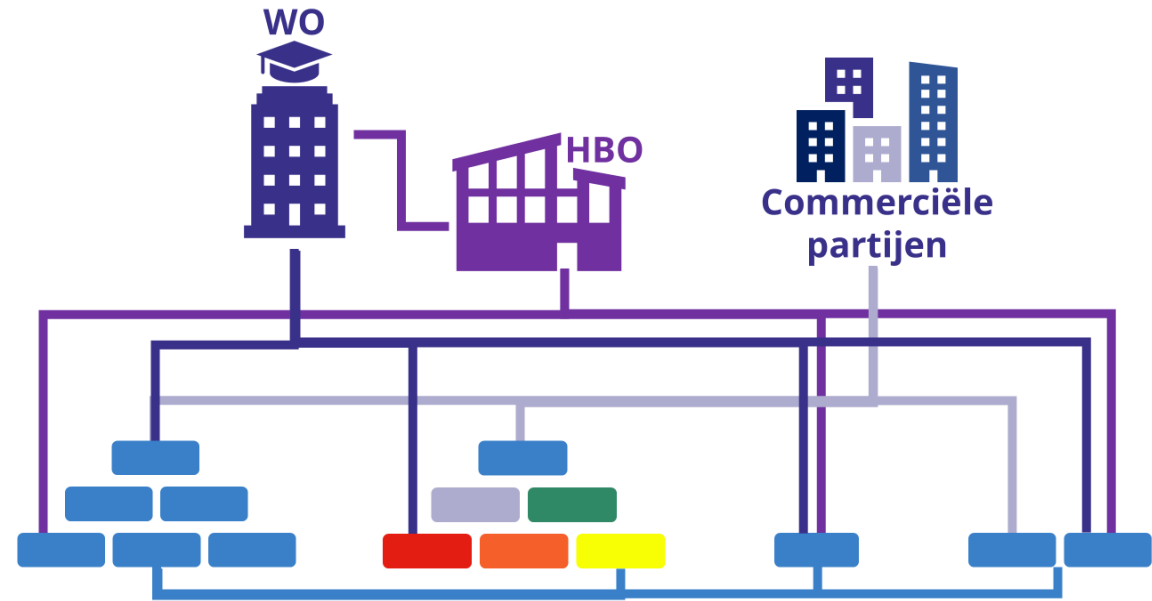
15 juni
2026



- Interactieve analyse op basis van het rapport *'Een kwestie van lange adem- historische analyse van het beleid op het terrein van het lerarentekort'* (ROA, 2026).
- Geschreven door Frank Cörvers, Meline Somers, Ruud van der Aa, Robin Wisse, Marc van der Meer.

Vraagstelling

Samenwerkingsvormen



Welke lessen kunnen worden getrokken uit de historische analyse van het beleid (vanaf 1993) gericht op de lerarentekorten en wat betekent dit voor het ontwikkelen van toekomstig beleid?

Inhoud

1. Inleiding
 - Onderzoeksvraag/ methode
2. Resultaten:
 - Vacature ontwikkeling
 - Beleidsanalyse 1993-2025

Ruimte voor enkele vragen

3. Sturingsdilemma's: loonvorming, lerarenopleiding, beroepsgroep, onderwijsregio
4. Hoe zou de beleidstheorie van de onderwijsregio eruit kunnen zien: heden – 2029?

Vragen én discussie

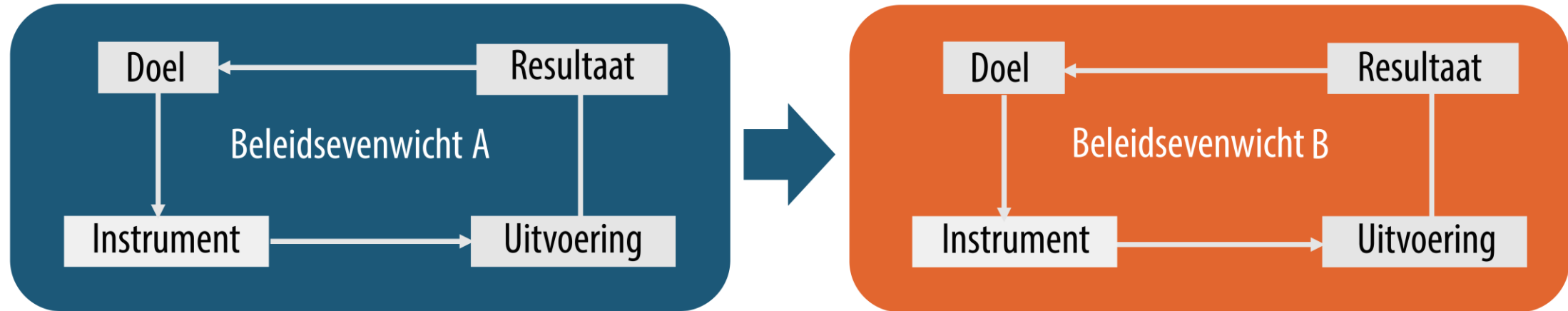
5. Conclusies en lessen voor toekomstig beleid

Onderzoeksmethode

- Analyse arbeidsmarktpositie afgestudeerden en vacaturecijfers (secundaire data)
- Analyse van beleidsmaatregelen/ literatuur (1993-2025)
- 17 Interviews met sleutelfiguren in en rondom het lerarenbeleid. Thema's:
 1. loonvorming,
 2. lerarenopleiding,
 3. beroepsgroepvorming,
 4. onderwijsregio's

Paradigmaverschuiving

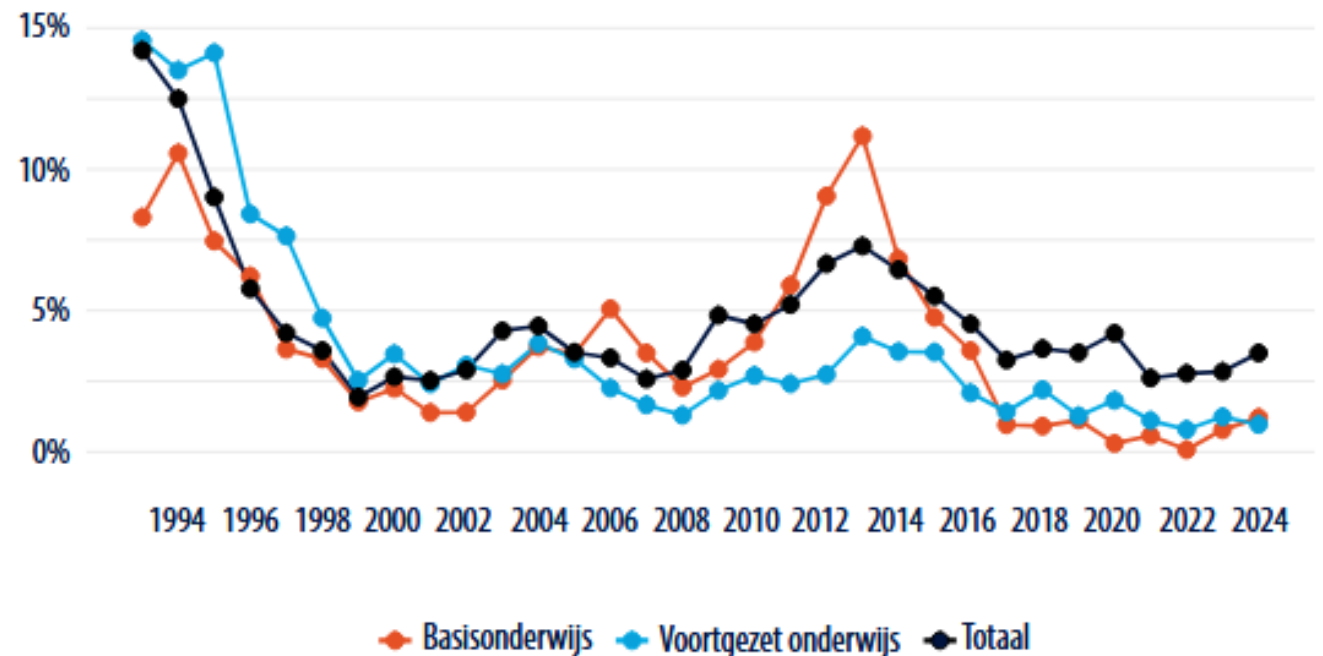
Figuur 2.1 Paradigmaverschuiving in beleid



Werkloosheid afgestudeerden lerarenopleidingen

- **Werkloosheid onder afgestudeerden leraren wordt in sterke mate beïnvloed door de algehele conjunctuur (obv gemiddelde werkloosheid onder hbo-afgestudeerden) (fig 3.1)**
- Werkloosheid onder afgestudeerden lerarenopl. basisonderw. en vo meestal onder gemiddelde werkloosheid hbo
- Begin jaren negentig zeer hoge werkloosheid, evenals 2011-2014
- Vanaf 2017 zeer lage werkloosheid voor zowel leraren basisonderwijs als leraren voortgezet onderwijs

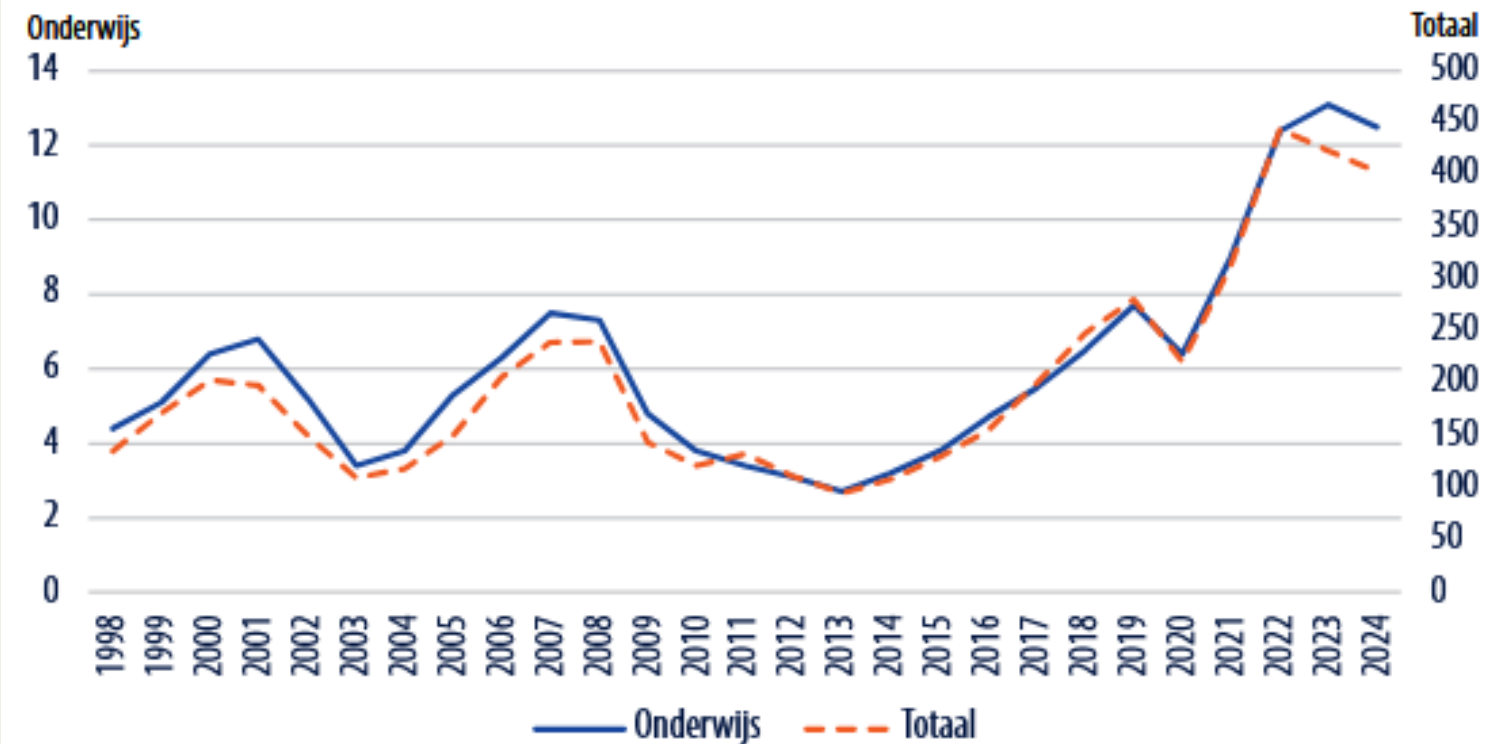
Figuur 3.1 Percentage werkloosheid onder hbo-afgestudeerden van leraren basisonderwijs, voortgezet onderwijs en totaal, 1993-2024



Aantal openstaande vacatures onderwijs (po + vo)

- **Aantal vacatures in het onderwijs beweegt mee met totaal aantal openstaande vacatures**
- Periodes met weinig en veel vacatures elkaar afwisselen
- Vanaf 2013 gestaag oplopend aantal vacatures, met tijdelijke stagnatie in de coronajaren (2019-2020)

Figuur 3.4 Aantal openstaande vacatures, onderwijs en totaal, 1998-2024



Bron: CBS

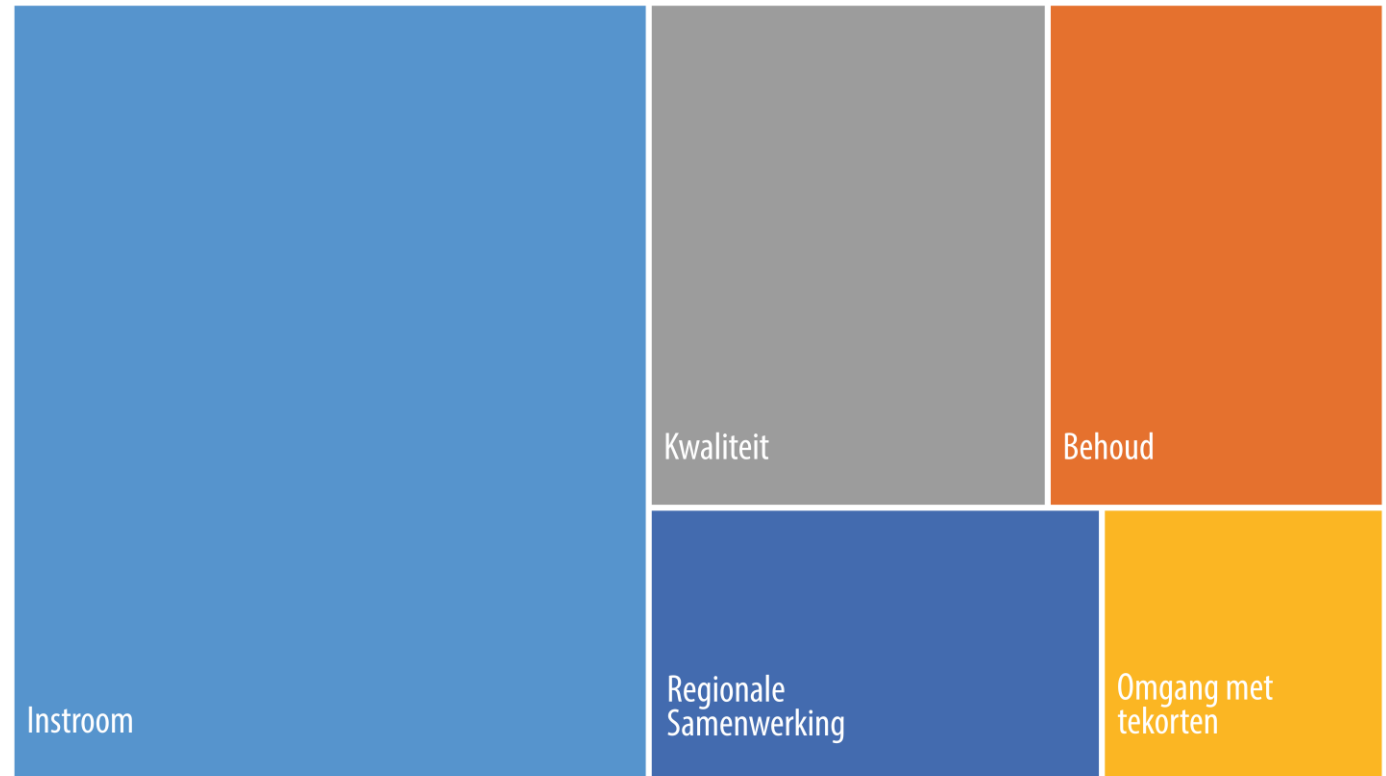
Beleidsanalyse 1993-2025

- Analyse van 72 beleidsmaatregelen gericht op terugdringen lerarentekort
- Op hoofdlijnen geanalyseerd op basis van (sturings)kenmerken van beleid:
 - Doel
 - Interventieniveau
 - Interventiemechanisme

Maatregelen naar doel (1993-2025)

- In de 1993-2025 zijn de meeste maatregelen gericht geweest op instroombevordering (34), gevolgd door kwaliteitsverhogende maatregelen (16) en maatregelen gericht op behoud van personeel (13)

Figuur 5.1 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993-2025, naar doel

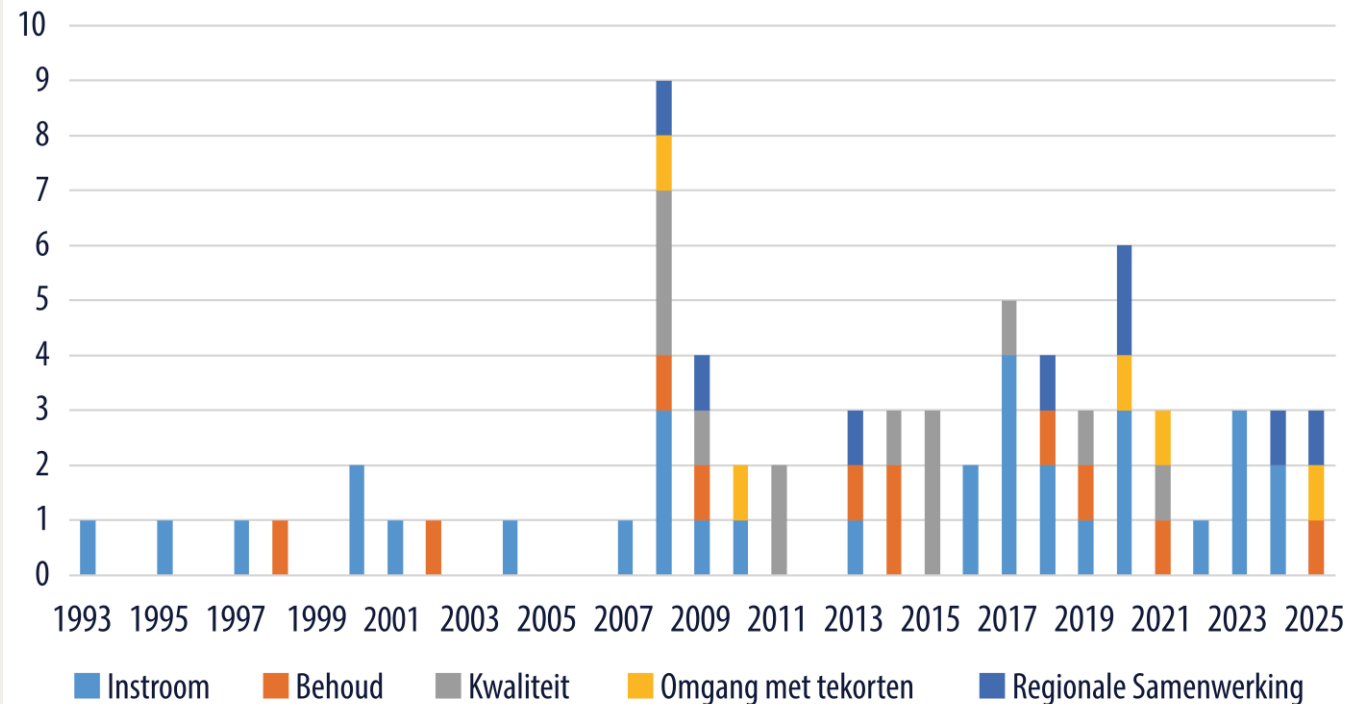


Opmerking: Overzicht van 72 maatregelen waarvan er 4 meerdere doelen hebben.

Ontwikkeling in beleidsdoelen (1993-2025)

- Toenemende variatie in beleid (beleidsmix)
- Toenemende beleidsintensiteit
- Aandacht voor regionale samenwerking en maatwerk

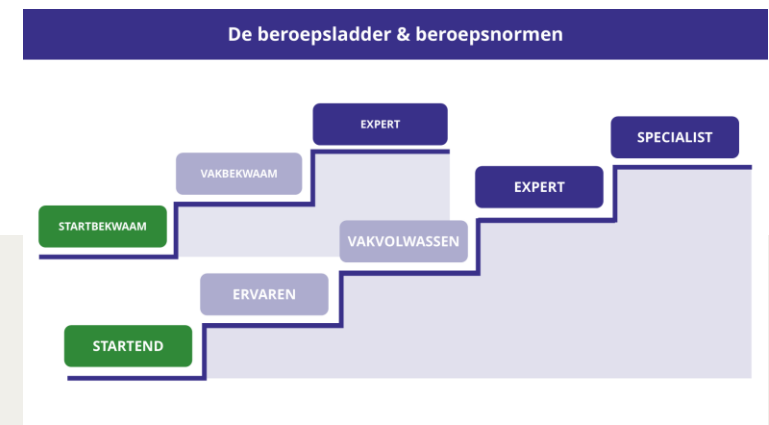
Figuur 5.2 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993 – 2025, naar doel per jaar



Typering beleidsperiodes

- 1993-1997: Decentralisatie en aanzet tot professioneel handelen van school en leraar (Vitaal leraarschap)
- 1998-2007: Mobiliteit en modernisering arbeidsvoorwaarden (nota's Maatwerk).
- 2008-2012: Aantrekkelijkheid beroep en professionalisering personeelsbeleid (Actieplan LeerKracht!)
- 2013-2020: Professionalisering van leraren en kwaliteit van lerarenopleidingen (Lerarenagenda 2013-2020)
- 2021-2025: Heroriëntatie op centrale verantwoordelijkheden en **regiovorming**

Conclusies beleidsanalyse



- Toenemende complexiteit en stapeling van regelgeving op verschillende niveaus
- Interactie met andere beleidsdomeinen (soc. zekerheid, financiën, economie)
- Meeste maatregelen in de periode 1993-2025 gericht op instroombevordering.
- Gaandeweg grotere variatie met aandacht voor kwaliteitsverhoging (zoals professionalisering en lerarenopleidingen) en aantrekkelijkheid van het beroep.
- Ondanks de vele beleidsmaatregelen om de lerarentekorten zijn de knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt aanzienlijk en lijken structureel van karakter

Deel 2. De functies van de Tweede Kamer

- Theoretisch
- Werkelijk
- Normatief
- Potentieel

En welke functie vervult de Realisatie-Eenheid?

Idem natuurlijk!

Interne organisatie ministerie van OCW (p.40-41)

2007: Inrichting Directie leraren

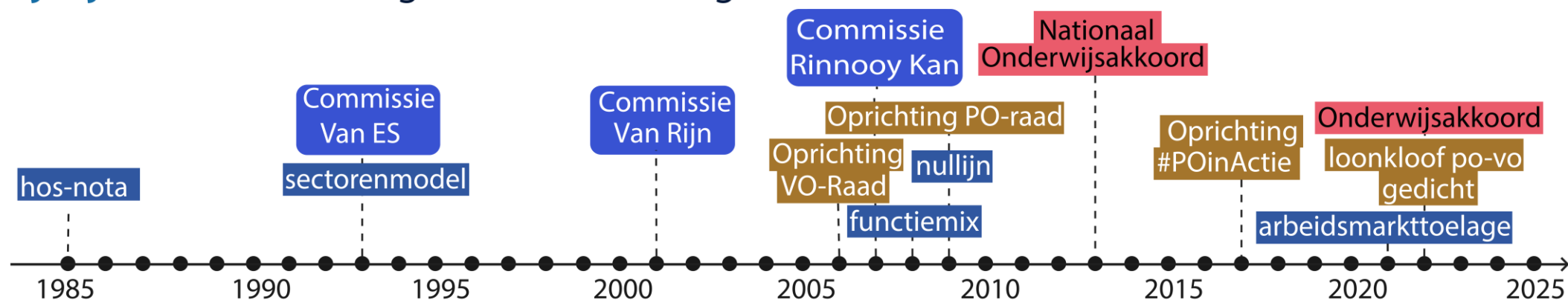
2014 is deze directie opgeheven: spanning tussen de stelseltaak en vaktaak.

De taken (en medewerkers) van de directie Leraren werden verdeeld over verschillende directies (PO, VO, MBO, HO&S, FEZ, Kennis en Communicatie). Voor de (strategische) hoofdlijnen en afstemming tussen de directies werd een strategisch beraad leraren ingericht binnen OCW.

In januari 2024 is het DG Funderend Onderwijs opgericht (en in de nieuwe directie Onderwijspersoneel en Primair Onderwijs (OPO) is het leraren- en personeelsbeleid en zeggenschap belegd in één directie (voor zowel po als vo).

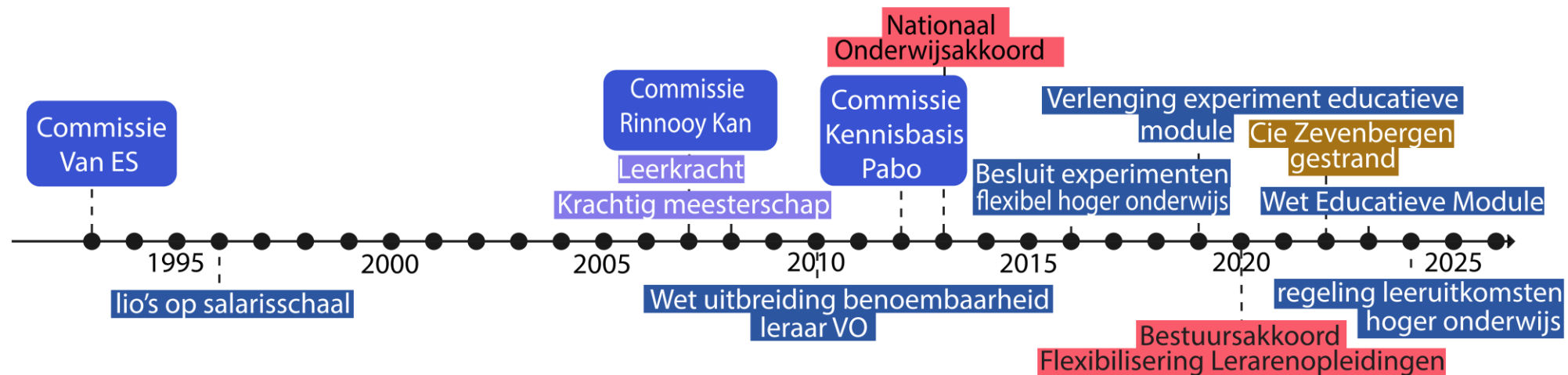
H6.1 Loonvorming

Tijdslijn 6.1 Ontwikkelingen in loonvorming van leraren 1985-2025



H6.2 Lerarenopleiding en bevoegdheden

Tijdslijn 6.2 Opleidingen en bevoegdheden



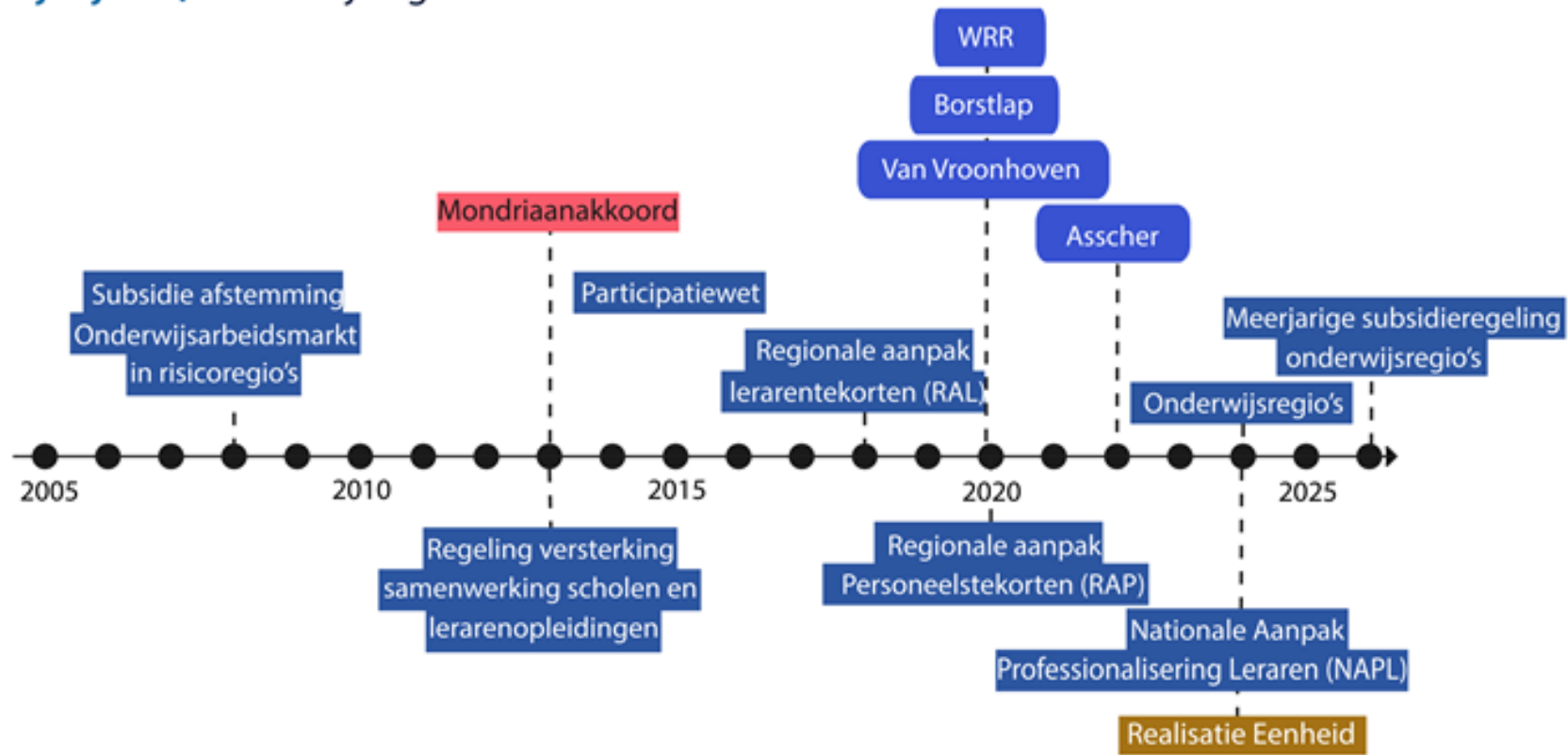
H6.3 Vorming beroepsgroep leraren

Tijdlijn 6.3 Vorming beroepsgroep leraren



H6.4 Onderwijsregio's

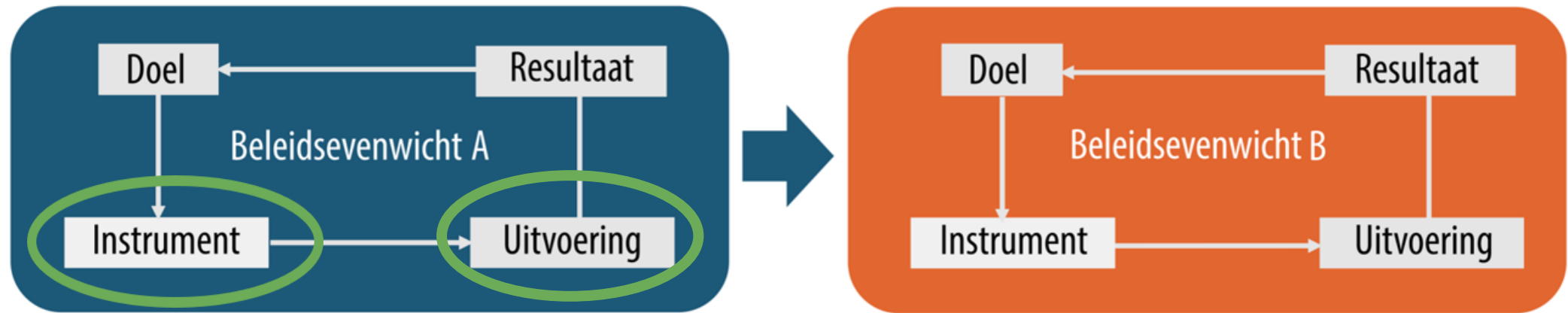
Tijdlijn 6.4 Onderwijsregio's



Nogmaals de onderwijsregio (buiten het rapport voeg ik hier een beleidstheorie toe)

Immers, in TK-rapport concluderen we dat er geen accurate beleidstheorie is.

Figuur 2.1 Paradigmaverschuiving in beleid



Acht domeinen om afspraken over te maken op regionaal niveau (Plastrik, Taylor, Cleveland 2014):

1. De doelstellingen;
2. De aard van besluitvorming;
3. De onderliggende normen en praktijken;
4. De financiële hulpbronnen;
5. De (publieke) waardenpropositie van elk van de actoren;
6. De zeggenschapsverhoudingen;
7. De onderlinge communicatie;
8. Het leren van de empirische ontwikkelingen.

Denkbaar causaal mechanisme (*theoretisch*)

Regionale samenwerking tussen besturen en opleidingen



Doorlopende opleidings- en professionaliseringsinfrastructuur



Meer mogelijkheden voor leren, ontwikkelen en loopbaanontwikkeling



Grotere aantrekkelijkheid van het beroep en de regio



Meer instroom én meer behoud van onderwijsprofessionals



Een duurzame regionale onderwijsarbeidsmarkt

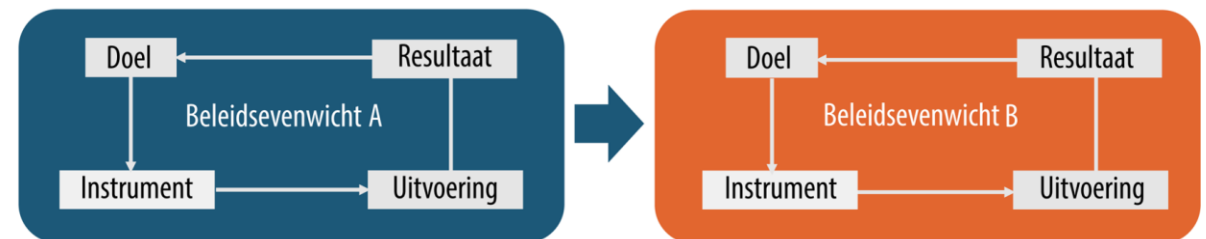


Verbetering van onderwijskwaliteit en continuïteit

Dus: belangrijke taken en doelen van de onderwijsregio zijn *(potentieel; ook over de grenzen van het schoolbestuur heen)*.

- Regionale samenwerking versterken, op terreinen als opleiding, instroom, zij-instroom, inductie, behoud, professionalisering/doorontwikkeling, strategisch HRM-beleid, leertechnologie.
- Afstemming van regionale onderwijsaanbod en vraag van scholen.
- Bevorderen van gelijke kansen
- Aanpak van de lerarentekorten
- Versterken van de onderwijsloopbaan (po-vo-mbo-hbo-wo)
- Ontwikkelingsgerichte data, diagnostisch monitoren, prognoses.

Figuur 2.1 Paradigmaverschuiving in beleid



En: wat te doen met kwetsbare scholen? (*normatief*)

Huidige model:

Regionale samenwerking → meer instroom, meer behoud → minder tekorten

Nieuw model: Voor kwetsbare scholen is een tussenstap nodig:

Regionale samenwerking



Gerichte ondersteuning van kwetsbare scholen



Grotere aantrekkelijkheid en absorptiecapaciteit van deze scholen



Meer instroom en behoud op deze scholen



Kleinere verschillen tussen scholen

Complicaties - Conditie voor succes (*werkelijk*)

Kan de onderwijsregio extra bijdragen, als:

- Organisatorische schakel voor realisatie van leer- en werkomgevingen?
- Adequaaf zijn in variatie in schaal en omvang van de onderwijsregio's?
- Meerdere regionale indelingen (identiteit, wet- en regelgeving, actoren)?
- Is er een gedeelde bestuurlijke entiteit? Visie? Strategie? Overleg?
- Kan het potentieel aan leerkrachten inderdaad worden aangesproken?

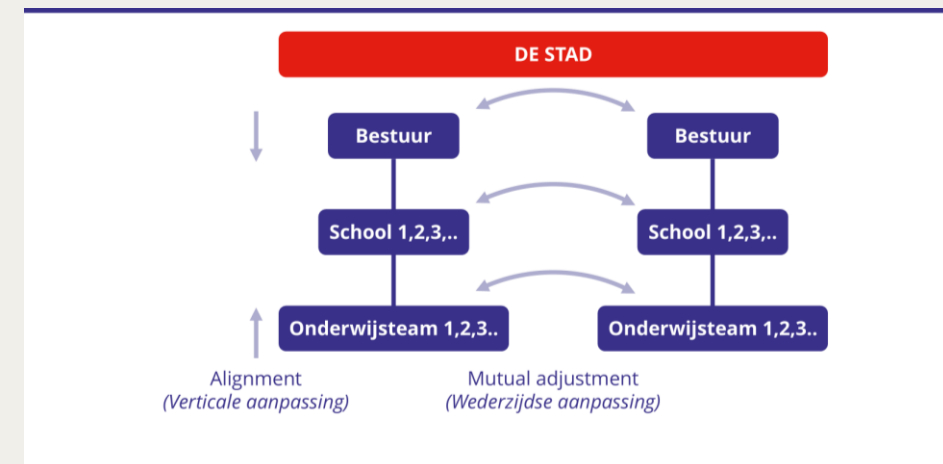
Solidariteit als normatief principe

Ja!, zeggen PO Raad en VO Raad (2026).

Ja!, zeggen gemeenten: 'we gaan ongelijk investeren voor gelijke kansen'

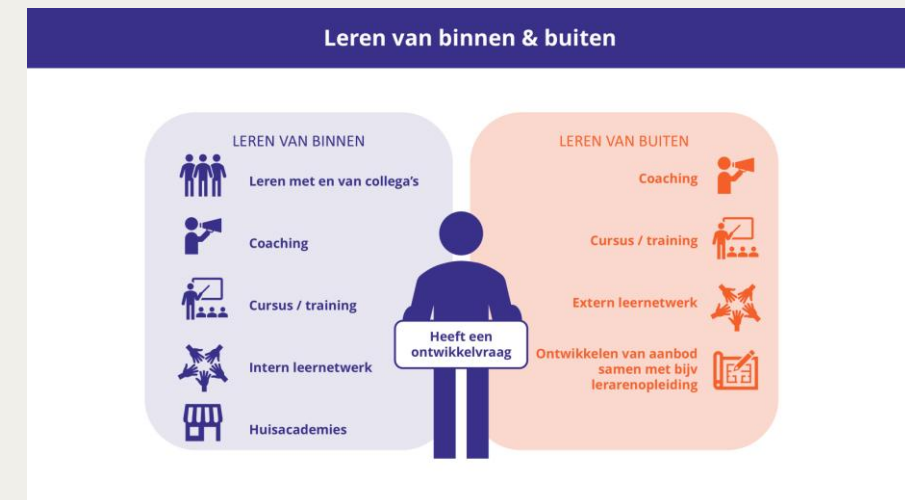
Onderzoek:

- Quote: 'alle logo's zaten aan tafel' (TK).
- Quote: 'Zodra governance extern wordt opgelegd of verstart in regels en procedures, ondermijnt ze de samenwerking.' (P.Kenis, 2026)



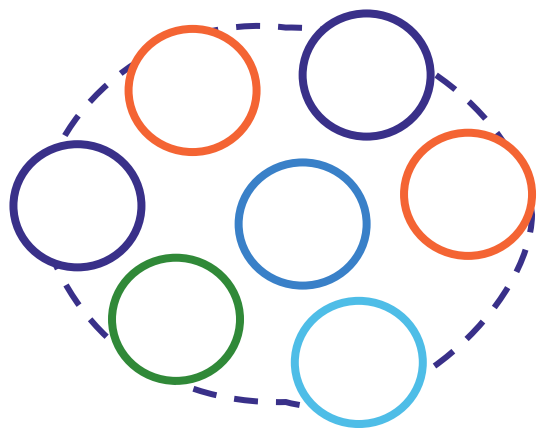
Mogelijke extra interventies gericht op kwetsbare scholen (*potentieel*):

- Extra begeleidingscapaciteit voor starters op tekortscholen.
- Voorrang bij plaatsing van studenten en zij-instromers.
- Regionale pools van experts die deze scholen tijdelijk ondersteuning bieden.
- Financiële compensatie voor intensieve begeleiding.
- Professionele leergemeenschappen gericht op complexe onderwijscontexten.
- Loopbaanpaden waarbij leraren ervaring opdoen in achterstandsscholen.
- Meer mobiliteit van leraren: flexibilisering van de standaard arbeidsrelatie richting kwetsbare scholen (*i-deals*)



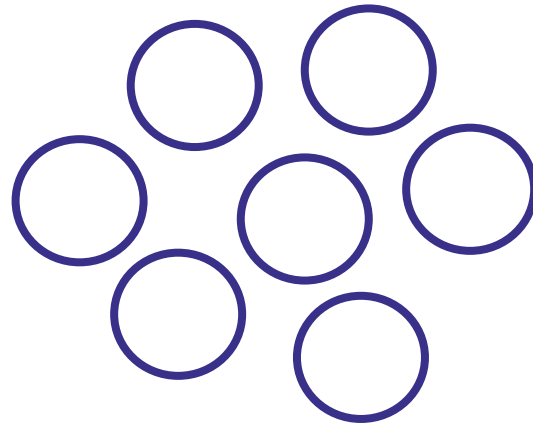
Hoe organiseer je dit? INRICHTINGSPRINCIPES!

4 vormen van samenwerkende organisaties (Patrick Kenis, 2025)



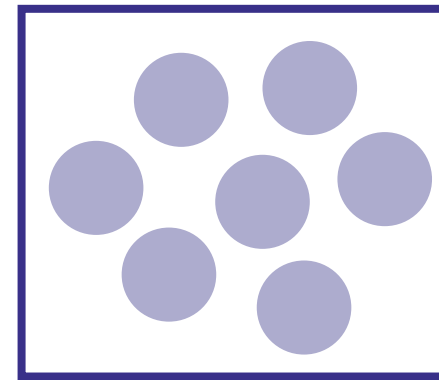
Ecosysteem

Inzicht in systeem en
interdependenties



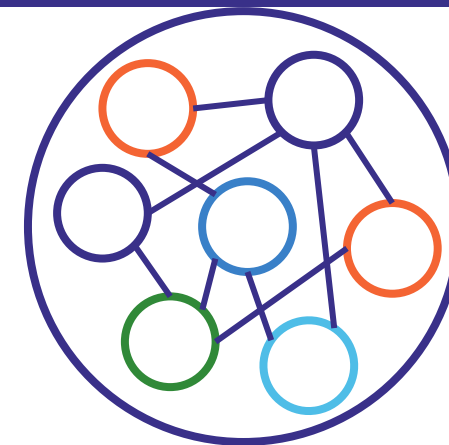
Leernetwerken

Nieuwe kennis voor deelnemers



Gezamenlijke voorwaardelijke
projecten

Efficiëntie



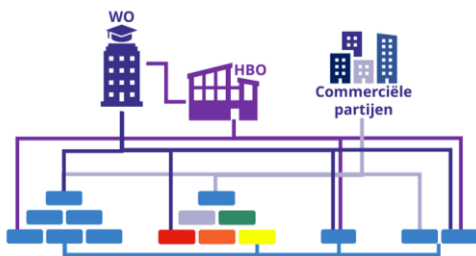
Organisatienetwerk: gezamenlijke
inhoudelijke projecten

Effectiviteit

(nieuwe producten)

Verbinden en delen van informatie,
middelen, activiteiten en
competenties van soevereine en
unieke organisaties om samen een
resultaat te bewerkstelligen die
geen van de organisaties
afzonderlijk tot stand kan brengen.
Bijvoorbeeld in de wijk of deelraad.

Vb. Samen opleiden, huidige onderwijsregio?



Vb. ONA, werkplaats,
RekenLab



Hefboomprincipe voor kwetsbare scholen: Maar hoe bereiken we die?

Als het beleidsdoel uitsluitend is: 'Meer leraren opleiden' dan ligt investeren in sterke scholen voor de hand. 'Trek in de schoorsteen'-als principe.

Als het beleidsdoel is: 'Een duurzame en rechtvaardige regionale onderwijsarbeidsmarkt' dan is uitsluitend investeren in sterke scholen moeilijk te verdedigen. Er is 'compensatie'-beginsel als principe nodig.

Dan zou een volwassen onderwijsregio streven naar:

- **Efficiëntie** door sterke scholen als opleidings- en innovatieknooppunten te benutten;
- **Rechtvaardigheid** door opbrengsten, begeleiding en ontwikkelkansen bewust richting kwetsbare scholen te laten stromen.

Dus:

Hoe organiseren we de **hefboom van de onderwijsregio** zodat dat de kracht van sterke scholen bijdraagt aan de ontwikkeling van kwetsbare scholen?

Enkele stellingen over de onderwijsregio

Heden:

- Dankzij onderwijsregio vinden onderwijsbesturen en lerarenopleiding elkaar iets beter dan voorheen.
- Overkom het bestuurlijke dilemma van de onnodige bureaucratisering.
- Er is tijd en ruimte nodig!
- Betrek de doelgroep (heeft de beroepsgroep een stem?) !
- Zonder strategische, ontwikkelingsgerichte werkvloerdata ('leading' indicators over samenwerking naast 'lagging' indicators over participatie, krijg je niet zo gemakkelijk of geen resultaat!

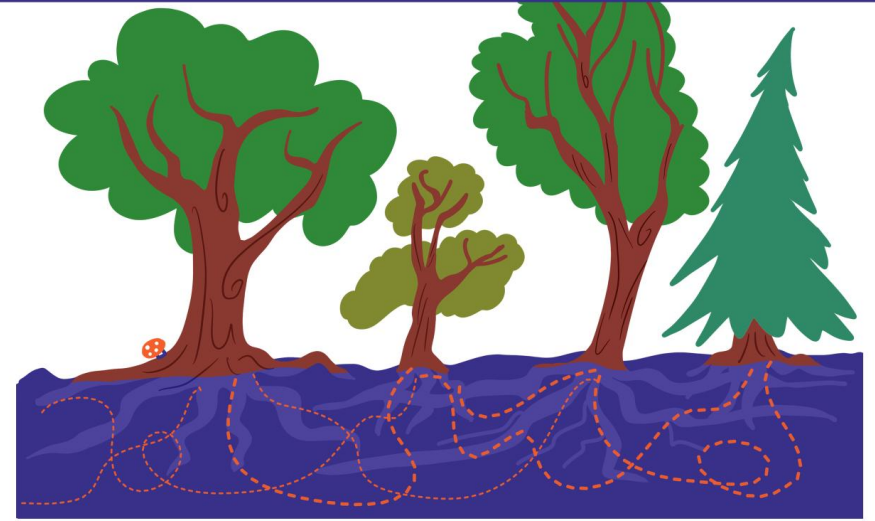
Toekomst:

- De 'Realisatie-Eenheid' als 'Nieuwe Lerarendirectie'? Dus in de vorm van een andere rol binnen OCW?

Conclusies TK-studie

Sturingsdilemma's (H6, p.107)

Zichtbare & onzichtbare samenwerking



- Verplaatste sturing : decentralisatie van de loonvorming (sectorenmodel).
- Responsibiliserende sturing : de beroepsgroep als voorwaarde.
- Gedelegeerde sturing : beleid in de onderwijsregio.
- Normaliserende sturing : rendement en kwaliteit van de lerarenopleidingen

Conclusies H.7 TK: Toekomstig beleid

- **Koersvastheid in het onderwijsarbeidsmarktbeleid:** Geen stelselwijzigingen, maar werken aan coherente en consistente doelstellingen **om synergie** te bereiken op lange termijn.
- **Integrale aansturing:** De aansturing is niet versnipperd in losse dossiers (bijv. loonvorming, lerarenopleiding, onderwijsregio's, beroepsgroep), maar hanteert één visie **gericht op versterking van de onderwijskwaliteit**, door adequaat in te spelen op verschillen in leraren(tekorten) tussen scholen, waarbij wordt gekomen tot een lerende beleidsaanpak.
- **Autonomie in de uitvoering:** Leraren, schoolleiders en opleidingen zijn geen uitvoerders, maar **mede-eigenaren van het onderwijsstelsel**. Zij vertegenwoordigen professionele arbeidsorganisaties en geven vorm aan de versterking van de onderwijskwaliteit en de professionalisering van de leraar zelf.

Overige bronnen (naast 'Een kwestie van lange adem')

- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state – The case of economic policy-learning in Great Britain. *Comparative Politics*. (25)3, pp. 275-296.
- Marc van der Meer, Ruud van der Aa, Frank Cörvers (ed). *Onderwijs aan het werk*, deel 2. CAOP.
- Sharon Stellaert, *Boomerang Beleid* over jeugdzorg en passend onderwijs (dissertatie, VU 2023).
- TIAS-studie, Sturen met ruimte, 2025/2026, S.Waslander, E.Hooge, H.Theisens.
- Tekening Patrick Kenis is gebaseerd op zijn boek 'Organisatienetwerken' (komt 3/9 uit).
- Suggestie van mobiliteitsbeleid/ *i-deals* van leraren is gebaseerd op mijn werk over de standaard en de nieuwe arbeidsrelatie voor de WRR (2008).
- De tekeningen zijn gemaakt door van Mariette Amsing in het kader van mijn verkenning als Kwartiermaker voor de educatieve infrastructuur in Amsterdam, 2025-2026. Die komt bijna uit.

Dank voor uw aandacht

- marcvdm@xs4all.nl; 06 12 69 09 22

DE WEEK VAN DE ONDERWIJSREGIO'S

Studiosessie

Sturingsdilemma's in de onderwijsregio

Spreker

Marc van der Meer

Tijd

11.00 uur – 12.00 uur

15 juni
2026



Onderwijsregio's