

Een kwestie van lange adem

Historische analyse van het beleid op het terrein van het lerarentekort

Frank Cörvers (ROA)
Melline Somers (ROA)
Ruud van der Aa (CAOP)
Robin Wisse (CAOP)
Marc van der Meer

ROA Rapport

ROA-R-2026/2

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt | ROA
Research Centre for Education and the Labour Market | ROA

Colofon

© Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Niets uit deze uitgave mag op enigerlei wijze worden vermenigvuldigd zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de directeur van het ROA.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt

Postbus 616

6200 MD Maastricht

T +31 43 3883647

secretary-roa-sbe@maastrichtuniversity.nl

www.roa.nl

School of Business and Economics

Maastricht University

Vormgeving: ROA secretariaat, Maastricht

ISSN: 2666-8858

DOI: 10.26481/umarep.2026002

januari 2026



Partner voor de publieke sector



Inhoud

Voorwoord	v
Managementsamenvatting	vi
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Onderzoeksvragen	12
1.3 Onderzoeksmethode	13
1.4 Opbouw rapport	13
2 Analytisch denkkader	15
2.1 Beleidsevenwichten	15
2.2 Maatschappelijke actoren	16
2.3 Externe factoren	17
2.4 Resumerend	18
3 Externe factoren	19
3.1 Politieke en economische context in opeenvolgende kabinetten	19
3.2 Onderwijsarbeidsmarkt en conjunctuur	21
3.2.1 Arbeidsmarktsituatie afgestudeerde leraren	22
3.2.2 Vacaturecijfers onderwijsarbeidsmarkt	24
3.2.3 Jaren met lerarentekorten en -overschotten	27
3.2.4 Bepalende factoren voor tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt	29
3.3 Lerarenbeleid en sturing vóór 1993	31
3.4 Conclusie externe factoren	34
4 Sturing van het lerarenbeleid	35
4.1 Van centrale sturing naar autonomie	35
4.2 Convenanten en bestuursakkoorden	41
4.3 Conclusie sturing lerarenbeleid	46
5 Beleidsontwikkelingen 1993-2025	48
5.1 Overzicht van context en beleidsmaatregelen in twee tijdlijnen	48
5.2 Bespreking van beleidsagenda's OCW	51
5.3 Beleidsanalyse 1993-2025	62
5.3.1 Beleidsdoelen	62
5.3.2 Interventieniveaus	64
5.3.3 Interventiemechanismes	66

5.3.4	<i>Aantrekkelijkheid van het beroep</i>	70
5.3.5	<i>Maatregelen met en zonder financiële prikkel</i>	72
5.4	Effectiviteit van beleid	75
5.4.1	<i>Voorbeelden van studies</i>	76
5.4.2	<i>Terugblik op effectiviteit</i>	76
5.4.3	<i>Ontbreken van een beleidstheorie</i>	77
5.5	Conclusies: typering van beleidsperiodes	78
6	De lange lijnen in het beleid: vier thema's	82
6.1	De loonvorming: de overheid blijvend meer op afstand?	82
6.2	Lerarenopleidingen en de bevoegdheden	85
6.3	Beroepsgroep leraren: sturing of zelfregulering?	90
6.4	Onderwijsregio's: een nieuw beleidsevenwicht?	96
6.5	Conclusies: lange lijnen van het lerarenbeleid	100
6.6	Veranderingen in beleid(sparadigma's)?	103
7	Samenvatting en conclusies	109
7.1	Antwoord op de deelvragen	109
7.2	Beleidsdynamiek en geleerde lessen	113
7.2.1	<i>Beleidsdynamiek en lessen uit het onderwijsarbeidsmarktbeleid</i>	114
7.2.2	<i>Beleidsdynamiek en lessen in de aansturing</i>	115
7.2.3	<i>Beleidsdynamiek en lessen in de uitvoering</i>	116
7.3	Kunnen we het tij keren? Suggesties voor beleid	117
7.3.1	<i>Koersvastheid in het onderwijsarbeidsmarktbeleid</i>	117
7.3.2	<i>Integrale aansturing</i>	118
7.3.3	<i>Autonomie in de uitvoering</i>	120
	Literatuur	122
	Bijlage 1: Toelichting op documentenanalyse	126
	Bijlage 2: Beleidsmaatregelen	129
	Bijlage 3: Geïnterviewde personen	134

Voorwoord

Op verzoek van de commissie OCW van de Tweede Kamer is deze studie verricht naar het vanaf 1993 gevoerde beleid gericht op het voorkomen en terugdringen van het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort in het funderend onderwijs en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken. Het was een eervolle en intensieve opdracht met gebruikmaking van een veelheid aan bronnen over het gevoerde beleid.

Opvallend is hoe actuele thema's aangaande de arbeidsmarkttekorten voor leraren, de organisatie van het onderwijs, de kwaliteit van lerarenopleidingen en de professionalisering van leraren een lange historie kennen, met terugkerende accenten en variaties op dezelfde thema's. Dat wil niet zeggen dat er geen vooruitgang is geboekt. Die is er wel degelijk zij het veelal in kleine stapjes. Als we echter kijken naar de personeelstekorten die nu al geruime tijd de arbeidsmarktsituatie in het onderwijs kenmerken en dat naar verwachting voorlopig ook blijven doen, kan niet anders worden geconcludeerd dat het beleid niet de resultaten heeft gebracht die je gezien alle beleidsinspanningen verwacht zou hebben.

Wij danken de leden van de voorbereidingsgroep van de Tweede Kamer voor deze studie voor hun constructieve reflecties en bijdragen aan de totstandkoming van dit rapport. Tevens danken wij de geïnterviewden (zie bijlage) die vanuit verschillende organisaties en gremia de afgelopen decennia nauw betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling en uitvoering van het lerarenbeleid. Hun openhartige inbreng heeft ons geholpen om de beleidskeuzes, patronen en lange lijnen in het beleid te ontwaren en daar betekenis aan te geven. Ten slotte zijn we bij de afronding van het rapport dank verschuldigd aan het Lerarenlab door de inbreng en ondersteuning van ondergetekende en prof. dr. Inge de Wolf.

Het beleid gericht op de lerarentekorten is niet alleen een kwestie van lange adem, zoals een van de geïnterviewden opmerkte, maar ook een weerbarstig thema waarvoor geen eenvoudige oplossingen bestaan. We doen wel een aantal suggesties die het ministerie en de Tweede Kamer kunnen helpen om toekomstig beleid effectiever te maken in de aanpak van de lerarentekorten.

Namens het onderzoeksteam
Prof. dr. Frank Cörvers

Januari 2026

Managementsamenvatting

De kwaliteit van het onderwijs is een zaak van algemeen belang. Iedere leerling heeft belang bij uitstekend onderwijs. Dit kan alleen als er voldoende kwalitatief goede leraren zijn. Wanneer dit niet het geval is, staan de kwaliteit van het onderwijs en de gelijke kansen voor leerlingen onder druk. Aan beleid om lerarentekorten te voorkomen of terug te dringen heeft het nooit ontbroken, zo laat deze studie zien. Maar gezien de huidige en verwachte tekorten is het beleid onvoldoende effectief. Wat leert het verleden ons, waar we in de toekomst het beleid gericht op de aanpak van het lerarentekort mee kunnen verbeteren?

De historische analyse die in dit rapport centraal staat geeft daar antwoord op met de volgende hoofdvraag als vertrekpunt:

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de historische analyse van het beleid gericht op de lerarentekorten in het funderend onderwijs en wat betekent dit voor het ontwikkelen van toekomstig beleid?

Het vertrekpunt van onze analyse is het jaar 1993 toen de commissie Toekomst Leraarschap (i.e. de commissie-Van Es) als eerste een rapport uitbracht over het leraarschap, getiteld *Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap*. Onze studie geeft aan de hand van een drietal bronnen inzicht in de beleidsdynamiek en sturingsdilemma's van het lerarenbeleid sinds 1993. Ten eerste, vacaturedata en gegevens over de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van tweedegraadslerarenopleidingen (hbo-monitor) van respectievelijk het CBS en het ROA voor de periode vanaf 1993. Ten tweede, een zelf-samengestelde database met 72 beleidsmaatregelen op het terrein van lerarentekorten vanaf 1993. Ten derde, 17 interviews ten behoeve van de achtergronden, samenhang en specifieke beleidsafwegingen binnen het lerarenbeleid. Hieronder benoemen wij de belangrijkste lessen die hieruit ons inziens getrokken kunnen worden en maken daarbij onderscheid tussen beleid, aansturing en uitvoering. Deze lessen en de beantwoording van de overige onderzoeksvragen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 7 van dit rapport.

Lessen uit het onderwijsarbeidsmarktbeleid

Bezuinigingen op arbeidsvoorwaarden werken lang door

Er was niet altijd een lerarentekort. De ruime onderwijsarbeidsmarkt met een lerarenoverschot in de jaren tachtig en begin jaren negentig kan worden beschouwd als een erfenis van de ontwikkelingen die zich in de decennia daaraan voorafgaand hebben afgespeeld. De sterke bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden en -salarissen van leraren waren een reactie daarop en hebben vervolgens een lange tijd in negatieve zin doorgewerkt op de aantrekkelijkheid van het leraarschap. Pas de laatste jaren lijkt er na grootschalige protestacties een kentering ten goede te zijn gekomen in de arbeids-

voorwaarden voor leraren in het po en vo. Ingrijpende bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden kunnen dus de aantrekkelijkheid van het beroep voor lange tijd negatief beïnvloeden.

Anticiperen op cyclische lerarentekorten belangrijk

Om lerarentekorten voor te zijn is het van belang om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in het bijzonder de onderwijsarbeidsmarkt. De algehele conjunctuur speelt daarbij een grote rol, omdat ze van invloed is op de baan- en vertrekken van leraren op de onderwijsarbeidsmarkt. Personeelstekorten kunnen in het onderwijs sterker gevoeld worden dan elders op de arbeidsmarkt omdat schoolbesturen te maken hebben met bevoegdheidseisen waardoor leraren niet zonder meer vervangen kunnen worden door anderen. Daardoor is de onderwijsarbeidsmarkt ook meer gevoelig voor zogeheten varkenscycli-effecten waarbij tekorten en overschotten elkaar relatief snel kunnen afwisselen. Het monitoren van de onderwijsarbeidsmarkt en het anticiperen op toekomstige lerarentekorten is van groot belang om tijdig maatregelen te kunnen nemen om deze tekorten te verlichten.

Focus op instroom te beperkt

Instroombevordering van nieuw personeel, waar in de jaren negentig aanvankelijk vol op werd ingezet, bleek niet voldoende om de lerarentekorten onder de knie te krijgen. Voor een deel heeft dat inzicht ertoe geleid dat in het beleid niet alleen werd ingezet op instroom in (en afgestudeerden van) de lerarenopleidingen, maar ook op zij-instromers en (met minder succes) stille reserves. Gaandeweg is ook het inzicht ontstaan dat in brede zin geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van het zittend personeel, onder andere door professionalisering en (meer) loopbaanmogelijkheden, om de uitstroom af te remmen. Behalve intrinsieke motieven voor het lerarenchap zijn ook financiële overwegingen en de aantrekkelijkheid van het beroep en de loopbaan nadrukkelijk van belang. De aantrekkelijkheid van het beroep (in brede zin) werd daarmee ook een beleidsthema, en betreft dus beleid dat veel verder gaat dan alleen instroombevordering.

Lessen in de aansturing

Landelijke sturing versus regionale verschillen

Landelijke beleidsmaatregelen sluiten niet altijd aan bij regionale en lokale verschillen. Er is niet één probleem, maar een variatie van uitdagingen, die zich bovendien concentreren bij een relatief beperkt aantal scholen en schoolbesturen. Er is geen 'one size fits all'. De situatie van aanhoudend ongelijk verdeelde lerarentekorten is een collectieve opgave voor de sector die vraagt om solidariteit. Een van de kernvraagstukken is hoe de lerarenpopulatie te matchen over alle scholen, zeker als leraren uit zichzelf weinig arbeidsmobiliteit tonen terwijl sommige scholen permanent kampen met lerarentekorten. Hiervoor is visie en sturing nodig van schoolbestuurders, schoolleiders en de rijksoverheid. De aanpak van de onderwijsregio's, die beter zou moeten aansluiten op regionale en lokale problematiek, is hierin mogelijk kansrijk maar afhankelijk van de bestuurlijke samenwerking tussen onderwijsbesturen, lerarenopleidingen en lokale overheden.

Wenselijkheid van een integrale beleidstheorie

Mogelijk vanwege de complexiteit van de onderwijsarbeidsmarkt, ontbreekt het in de beleidsagenda's veelal aan een integrale beleidstheorie die laat zien hoe de verschillende maatregelen zich tot elkaar verhouden en in gezamenlijkheid geacht worden bij te dragen aan het terugdringen van de lerarentekorten. De focus in de evaluaties en verantwoording beperkt zich nu vaak tot individuele beleidsmaatregelen, die op zichzelf best doeltreffend kunnen zijn, maar met weinig aandacht voor de samenhang en integraliteit van het beleid. Soms wordt het lerarenvraagstuk eenvoudig vergeten bij de introductie van nieuw beleid, zoals bij de introductie van Sterk techniek Onderwijs in 2018. Extra complicatie in het lerarenbeleid is dat elk onderzocht thema (loonvorming, lerarenopleidingen, bevoegdheidseisen e.d.) zich afspeelt in een andere beleidsarena met wisselende actoren, verschillende beleidsdynamieken en een daarmee samenhangende variatie in sturingsmogelijkheden van de overheid.

Overheid op afstand kan nog steeds sturen

Doordat de overheid meer op afstand is komen te staan kan zij alleen via het begrotingsinstrumentarium (incl. specifieke subsidies) en zachte maatregelen afspraken maken met de het werkveld, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten om draagvlak en commitment te zoeken. Daarnaast kan de overheid beperkt sturen op de lerarenopleidingen, de samenwerking in de onderwijsregio en de beroepsgroepsvorming. Op het terrein van de lerarenopleidingen kan de overheid sturen op de doelstellingen, de instroom, samenwerking en monitoring van het systeem, maar de academische vrijheid en de inhoud van de opleiding blijven grotendeels de verantwoordelijkheid van de opleidingsinstituten zelf. De beroepsgroep laat zich bovendien niet goed aansturen door directe overheidsinterventies, teveel sturing kan de beroepsgroepsvorming zelfs frustreren. Omdat de beroepsgroep van leraren onvoldoende sterk is georganiseerd en er tevens onvoldoende gezamenlijke inzichten of belangen met de scholen(koepels) bestaan, moet òf het ministerie òf de sociale partners daarbij een voorwaardenbepende rol spelen.

Lessen in de uitvoering

Versnippering bij uitvoering

Het beleid om het lerarentekort aan te pakken kent in de uitvoering diverse problemen. De uitvoering is versnipperd door een veelheid aan tijdelijke regelingen en betrokken partijen, ook binnen het departement van OCW, waardoor eigenaarschap en regie ontbreekt en de rol van de professional onderbelicht blijft. Bovendien moet bij tijdelijke regelingen, zoals subsidies steeds weer een nieuw begin worden gemaakt. Door een samenhangende agenda en het systematischer gebruik van eerdere evaluaties kan versnippering en het steeds opnieuw moeten uitvinden van het wiel worden tegengegaan.

Onduidelijkheden in eigenaarschap en zeggenschap

De schoolbesturen hebben veel bestuurlijke autonomie gekregen, vooral ten aanzien van het personeelsbeleid. Het beleid omtrent de professionaliseringsslag bij leraren

(die is bepleit door de commissie-Van Es en de commissie-Rinnooy Kan) is echter nog immer niet voltooid. Schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en hebben vanuit die positie aarzeling om leraren te veel eigenaarschap en zeggenschap over hun professionalisering te geven. Dit heeft geleid tot een patstelling in onder meer het beleid over het lerarenregister en de bevoegdheden. Ook de medezeggenschap en de toepassing van het professioneel statuut komen maar matig uit de verf als de schoolleider niet in stelling wordt gebracht. De vorming van een sterke en gezaghebbende beroepsorganisatie van leraren zou deze patstelling wellicht kunnen doorbreken.

Onvoldoende capaciteit scholen en leraren beperkt effectiviteit

Scholen hebben door stapeldruk in de regelgeving vaak onvoldoende tijd en capaciteit om nieuwe maatregelen goed uit te voeren, terwijl de hoge werkdruk onder leraren de verdere professionalisering bemoeilijkt. Ook krijgen de inductie, het loopbaanbeleid en het behoud van huidige leraren te weinig aandacht. Hierdoor blijft de effectiviteit van het lerarenbeleid in de praktijk beperkt. Meer aandacht voor behoud van leraren en loopbaanbeleid kan de uitstroom beperken en de effectiviteit van het lerarenbeleid vergroten.

Suggesties voor de hoofdlijnen in het lerarenbeleid

Met de bovenstaande perspectieven in het hoofd, komen we tot de volgende suggesties voor het lerarenbeleid in algemene zin, waarmee we ook de Tweede Kamer adresseren in haar rol als volksvertegenwoordiger, medewetgever en controleur van de regering. Deze suggesties baseren we op onze beleidsanalyse en de gesprekken met respondenten. Het gaat om een fundamentele veranderingsopdracht voor de onderwijsarbeidsmarkt, gericht op de versterking van de onderwijskwaliteit. Het gaat daarbij om beleid dat gestoeld is op de volgende drie uitgangspunten:

- **Koersvastheid in het onderwijsarbeidsmarktbeleid:** Geen stelselwijzigingen, maar werken aan coherente en consistente doelstellingen om synergie te bereiken op lange termijn. Zorg daarbij voor een samenhangend onderwijsarbeidsmarktbeleid met behulp van een Deltaplan tegen het lerarentekort en organiseer ook de bijbehorende doorzettingsmacht. Voor een consistent integraal beleid gericht op de lange termijn is het nodig om vanuit een duidelijke visie beleidsdoelstellingen te formuleren, handelingsmechanismen te doordenken, aandacht te hebben voor ongewenste neveneffecten en maatregelen systematisch te evalueren.
- **Integrale aansturing:** De aansturing is niet versnipperd in losse dossiers (bijvoorbeeld de loonvorming, lerarenopleiding, onderwijsregio's, beroepsgroep), maar hanteert één visie gericht op een versterking van de onderwijskwaliteit door adequaat in te spelen op verschillen in leraren(tekorten) tussen scholen, waarbij wordt gekomen tot een lerende beleidsaanpak. Maak duidelijk op welke terreinen centrale regie nodig is en waar meer autonomie geldt. Suggesties daarvoor zijn: 1) vergroot als overheid de effectiviteit van de samenwerking op regionaal niveau; 2)



zorg voor centrale regie bij het vaststellen van bevoegdheidseisen of bekwaamheids- en professionaliseringseisen voor leraren, en laat de invulling daarvan op decentraal niveau tot stand komen; 3) zorg als overheid voor een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling bij de totstandkoming van een beroepsstandaard. Tot slot moet de overheid de beleidsontwikkeling monitoren en verantwoording afleggen over zowel de gerealiseerde als achterblijvende resultaten.

- **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. Zorg binnen de centrale regie voor voldoende bestuurlijke en professionele autonomie om te komen tot een versterking van schoolbesturen, schoolleiders, leraren en onderwijsondersteunend personeel. Voer een Lerareneffectrapportage in, versterk de beroepsgroepen via de cao of via een bevoegdhedenregister, versterk de lerarenopleidingen in afstemming met onderwijsbesturen, en geef ruimte voor het anders organiseren van het onderwijsproces door herontwerp van functies, taakverdeling en roostering.

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beginnen we in paragraaf 1.1 met de aanleiding voor dit onderzoek. Vervolgens bespreken we in paragraaf 1.2 de onderzoeksvragen. In paragraaf 1.3 bespreken we de onderzoeksmethode en in paragraaf 1.4 geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding

De kwaliteit van het onderwijs is een zaak van algemeen belang. Iedere leerling heeft belang bij uitstekend onderwijs. Alleen als er voldoende kwalitatief goede leraren zijn kan er goed onderwijs worden aangeboden. Als er niet voldoende leraren voor de klas staan, staat de kwaliteit van onderwijs onder druk.¹ Het lerarentekort is daarvan één van de oorzaken. Het lerarentekort was de aanleiding van een verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (commissie OCW) van de Tweede Kamer dat tot de totstandkoming van dit rapport heeft geleid. De commissie OCW van de Tweede Kamer constateert dat er al veel maatregelen genomen worden om het lerarentekort terug te dringen op het terrein van samenwerking tussen onderwijsorganisaties, en instroom en behoud van leraren. De commissie vraagt zich evenwel af of en zo ja, wat er nog meer kan worden gedaan om bij te dragen aan het oplossen van het lerarentekort. Om die vraag te beantwoorden, maar ook om de huidige maatregelen op waarde te schatten, heeft de commissie om een studie verzocht naar het vanaf 1993 gevoerde beleid gericht op het voorkomen en terugdringen van het kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekort en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken. Er is gekozen voor het jaar 1993 als startmoment omdat toen de commissie Toekomst Leraarschap (i.e. de commissie-Van Es) als eerste een rapport uitbracht over het leraarschap, getiteld *Een beroep met perspectief. De toekomst van het leraarschap*.² In dit rapport trachten we derhalve om door middel van een historische analyse inzicht te krijgen in de opeenvolgende beleidskeuzes gericht op het voorkomen en terugdringen van kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekorten.

1 Dat blijkt uit de recente PISA-, TIMMS- en PIRLS-onderzoeken, die een neerwaartse trend in onderwijskwaliteit suggereren (De Wolf en Rongen, 2025). Binnen het onderwijs bestaan bovendien grote verschillen in scores tussen scholen met verschillende leerlingpopulaties. Scholen met bijvoorbeeld veel leerlingen uit arme gezinnen en met een hoge ondersteuningsbehoefte scores meestal lager.

2 Commissie Toekomst Leraarschap 1993. Kamerstukken II 1993/94, 22 800-VII, nr. 88.

1.2 Onderzoeksvragen

Om tot een karakterisering van het lerarenbeleid in verschillende periodes vanaf 1993 te komen, nemen we het kabinetsbeleid gericht op de aanpak van het lerarentekort als uitgangspunt. We kijken daarbij in dit rapport vooral naar de beleidsinhoud (de maatregelen oftewel beleidsinstrumenten). We trachten tevens het beleidsproces te duiden, met zoveel als mogelijk oog voor de betrokkenheid en interactie met maatschappelijke partijen (waaronder sectororganisaties, vakorganisaties, schoolbesturen en sturingsnetwerken).

De historische analyse in dit rapport moet antwoord geven op de volgende hoofdvraag: **Welke lessen kunnen worden getrokken uit de historische analyse van het beleid gericht op de lerarentekorten en wat betekent dit voor het ontwikkelen van toekomstig beleid?**

De deelvragen die daarbij horen zijn:

1. Hoe heeft het lerarentekort zich vanaf 1993 ontwikkeld, welke trends kunnen worden waargenomen en welke ontwikkelingen zijn daarbinnen opvallend?
2. Welke contextontwikkelingen in het funderend onderwijs zelf, maar ook politieke en economische omstandigheden, speelden een rol voor de periode 1993 tot heden en in hoeverre hebben die bepaalde problemen of oplossingsrichtingen beïnvloed?
3. Welke doelstellingen waren er, welke concrete maatregelen (instrumenten) zijn er genomen tegen het lerarentekort, met welke uitvoering en met welk resultaat?
4. Welke beleidsperiodes zijn er sinds de commissie-Van Es (1993) te onderscheiden als het gaat om het beleid gericht op het lerarentekort?
5. Welke rol speelden de verschillende actoren bij (de uitvoering van) het beleid in de onderscheiden beleidsperiodes?
6. Op welke wijze heeft het opeenvolgende beleid elkaar beïnvloed? Zijn daarin patronen en zogeheten paradigmawisselingen te onderscheiden? Wat zijn hiervoor verklaringen?

De antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen zijn beschrijvend, analytisch en verklarend van aard. We trachten door een reconstructie van het lerarenbeleid en de daaraan ten grondslag liggende beleidstheorie antwoorden te geven op vragen als: wat was de veronderstelde werking van beleid, het instrumentarium, de uitvoering en welke resultaten zijn hiermee in globale zin geboekt? De bovenstaande deelvragen betreffen de ontwikkeling van het lerarentekort (vraag 1), de context wat betreft politiek, economie, conjunctuur, arbeidsmarkt en onderwijs (vraag 2), de maatregelen gericht op de aanpak van het tekort (vraag 3), de totstandkoming van het beleid in relatie tot actoren (vraag 5), en de opeenvolging van beleidsmaatregelen (vraag 6). Door de synthese van de beantwoording van de onderzoeksvragen in tijdsperspectief te plaatsen onderzoeken we een mogelijke typering in termen van beleidsperiodes (vraag 4) en hoe deze op elkaar hebben ingewerkt (vraag 6). Dit biedt het 'chronologisch tijdsbesef' dat ons in

staat stelt lessen te trekken voor het ontwikkelen van toekomstig beleid gericht op lerarentekorten (hoofdvraag).

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is kwantitatief en kwalitatief van aard, bestaande uit analyse van secundaire data, documentenonderzoek, en interviews met sleutelfiguren in en rondom het beleid. Hieronder lichten we in vier stappen de onderzoeksmethode toe. Een nadere toelichting op deze stappen staat in de bijlage.

1. Historische verkenning van de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van de lerarenopleidingen en van vacaturecijfers voor onderwijsarbeidsmarkt (analyse van secundaire data).
2. Documentenanalyse naar het lerarenbeleid van OCW 1993-2025 aan de hand van actieplannen, kamerstukken, rapporten en samenvatting van het gevoerde kabinetsbeleid. Wat betreft de beleidsmaatregelen zijn in totaal 72 maatregelen geïdentificeerd die direct of indirect beogen te zorgen voor voldoende leraren (zie bijlage voor een overzicht van geselecteerde beleidsdocumenten). Beleidsmaatregelen zijn door ons daarbij breed opgevat als alle wetswijzigingen, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en subsidieregelingen die direct of indirect tot doel hebben om lerarentekorten te voorkomen of te verminderen. De grote hoeveelheid maatregelen hebben wij vervolgens geordend naar doel, interventieniveau en interventiemechanisme om daarmee ontwikkelingen in het lerarenbeleid te kunnen verklaren (zie bijlage voor toelichting op de documentenanalyse).
3. Interviews met sleutelfiguren in en rondom het lerarenbeleid in de afgelopen decennia (zie bijlage voor overzicht en toelichting op de geïnterviewde personen). De interviews voorzagen ons primair van reflectie op het gevoerde beleid, en zijn behulpzaam geweest om verbanden te leggen tussen beleidsthema's en de lange lijnen in het beleid te reconstrueren.
4. De gegevens uit de bovenstaande stappen zijn verwerkt en geanalyseerd. Vervolgens zijn de uitkomsten in concept vastgelegd in deze rapportage, en doorgelezen en meerdere keren voorzien van feedback door de begeleidingscommissie, bestaande uit betrokken Kamerleden en ambtenaren van de Tweede Kamer. Het definitieve eindrapport valt volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteurs.

1.4 Opbouw rapport

- In hoofdstuk 1 formuleren we de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen van deze studie.
- In hoofdstuk 2 schetsen we een analytisch denkkader voor de analyse van het lerarenbeleid, gericht op het identificeren van zogenoemde beleidsparadigma's.

Verschuivingen van beleidsparadigma's kunnen van een kleinere of grotere orde zijn, en hangen samen met de sturingsdynamiek.

- Hoofdstuk 3 bevat een weergave van de zogeheten externe factoren die de context vormen rondom het beleid gericht op de lerarentekorten voor de periode 1993-2024. Het gaat hier om de politieke en maatschappelijke context, in het bijzonder het economische en financiële beleid van de achtereenvolgende kabinetten, de conjunctuur en de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en het beleid en de economische situatie die 'geërfd' zijn van de periode vóór 1993.
- In hoofdstuk 4 volgt een korte analyse van de sturingsfilosofie die er in het maken van beleid is gehanteerd en een overzicht van de bestuursakkoorden en conventanten die gedurende vele jaren een belangrijk sturingsmiddel waren.
- In hoofdstuk 5 volgt een analyse van 72 beleidsmaatregelen die vanaf 1993 genomen zijn om het lerarentekort te bestrijden. We hebben daarbij gekeken naar zowel naar de beleidsinhoud (de aard van de maatregelen) als het beleidsproces, met oog voor de betrokkenheid en interactie met maatschappelijke partijen, waaronder sectororganisaties, vakorganisaties, schoolbesturen en sturingsnetwerken.
- Hoofdstuk 6 bevat een uitwerking van het lerarenbeleid gericht op het lerarentekort. Door te differentiëren naar vier thema's (loonvorming, beroepsgroep, onderwijsregio, lerarenopleiding) wordt de beleidsdynamiek gereconstrueerd en komen de sturingsdilemma's in beleid en uitvoering in beeld.
- In hoofdstuk 7 geven we op basis van de voorgaande hoofdstukken antwoord op de deelvragen en hoofdvraag van deze studie. We sluiten af met mogelijke lessen en suggesties voor de Tweede Kamer.

2 Analytisch denkkader

In dit hoofdstuk schetsen we het analytische denkkader van waardoor we ons voor dit rapport hebben laten inspireren. In paragraaf 2.1 komt onze invalshoek van beleidsevenwicht en paradigmaverschuiving aan de orde.³ Paragraaf 2.2 gaat in op het belang van maatschappelijke actoren gerelateerd aan het onderwijsveld voor de sturingsdynamiek. In paragraaf 2.3 geven we aan welke externe factoren daarbij nog een rol kunnen spelen. Paragraaf 2.4 sluit af met een korte conclusie.

2.1 Beleidsevenwichten

Voor een goed begrip van de doelstellingen en beleidslogica's van de aanpak van de lerarentekorten is het noodzakelijk om de samenhang tussen afzonderlijke beleidsinstrumenten inzichtelijk te maken. Daarvoor gebruiken we het begrip 'beleidsparadigma' (Hall, 1993). Een beleidsparadigma bestaat uit waarden, beleidsdoelen, en specifieke beleidsinstrumenten (Bertens & Palentir, 2021). Zo'n paradigma is voor een bepaalde periode constant omdat leidende actoren (het kabinet, sociale partners) overeenstemming hebben over de beleidsinstek. Men blijft op het gekozen pad omdat er al veel in is geïnvesteerd en alternatieven steeds moeilijker worden geacht en als ongepast worden gezien (Stellaard, 2023).

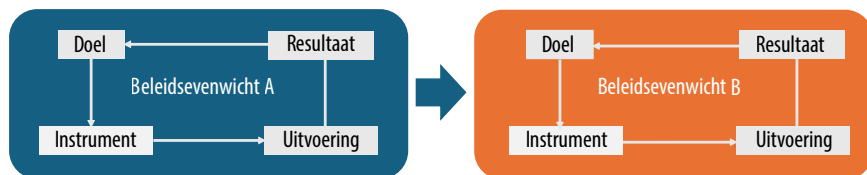
Als de resultaten tegenvallen of de externe omstandigheden veranderen, ontstaat er binnen het evenwicht ruimte voor actoren om nieuwe onderwerpen en doelstellingen op de agenda te zetten (Kingdon, 1984; Van Gestel et al., 2009). Een bijstelling van de instrumentele doelen en beleidsinstrumenten noemen we een *verandering van de eerste orde* (Hall, 1993). Als er nieuwe doelen of beleidsinstrumenten worden toegevoegd spreken we van een *verandering van de tweede orde*. We spreken van een *verandering van de derde orde* als het gaat om een verandering van de onderliggende waarden en een nieuwe probleemdefinitie, waardoor de doelen en beleidsinstrumenten veranderen. Het paradigma verschuift, zoals in Figuur 2.1 wordt aangegeven

Het denken in beleidsevenwichten met verschuivingen daarvan biedt een ingang om de veranderingen in ruim 30 jaar lerarenbeleid inzichtelijk te maken. Door de doelstel-

³ In onze beschrijving van beleidsevenwichten zijn er parallellen met de principes van het evaluatiestelsel zoals opgesteld door het ministerie van Financiën (zie <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/evaluatiestelsel>). Daarbij gaat men uit van verschillende stappen in een beleidscyclus: agendering, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering, terugkoppeling. Er zijn daarvoor verschillende evaluatie-instrumenten ontwikkeld zoals de Strategische Evaluatieagenda (SEA), de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's), Maatschappelijke Kosten-Baten Analyses (MKBA's), beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages. In dit rapport is er meerdere keren gebruik gemaakt van deze evaluaties om het lerarenbeleid te beschrijven en analyseren.

lingen, instrumenten, uitvoering en resultaten in kaart te brengen ontstaat een beeld van de aanpak van het lerarentekort en verschuivingen in die aanpak. Zo krijgen we ook zicht op de ‘lange lijnen’ van beleid (Stellaard, 2023).

Figuur 2.1 Paradigmaverschuiving in beleid



2.2 Maatschappelijke actoren

Het ministerie van OCW is verantwoordelijk voor kwalitatief goed onderwijs en daarmee voor voldoende goede leraren. Het werkt daartoe samen met maatschappelijke actoren. De vormgeving van deze interactie is een belangrijk onderdeel van het beleidsparadigma. Zo is volgens Bronneman-Helmers (2011) de overheid steeds afhankelijker geworden van maatschappelijke organisaties, en is haar verantwoordelijkheid tussen 1990 en 2011 verschoven van stelselverantwoordelijke (artikel 23 van de Grondwet) naar bestelverantwoordelijke.⁴ Dat laatste wil zeggen dat het overheidsbeleid is gericht op goede verbindingen, het creëren van voorwaarden voor goed samenspel tussen maatschappelijke actoren, het richting geven aan beleid zonder bemoeizucht over details, met vrijheid voor onderwijsinstellingen die echter wel hun resultaten verantwoorden aan de overheid en de omgeving. Een ander voorbeeld is de *Lerarenagenda 2013-2020*⁵, die tot stand kwam door afspraken (het *Nationaal onderwijsakkoord*, NOA)⁶ met de sociale partners in de Stichting van het Onderwijs (Van der Meer et al., 2023).

De overheid stuurt tegenwoordig samen mét en via andere, relatief autonome organisaties en netwerken, ook wel getypeerd als ‘lenige netwerksturing’ (Waslander et al., 2017). Het gaat om “de combinatie van directe, indirecte en sturing via het vormen en vormgeven van netwerken”. Directe sturing door het ministerie van OCW bestaat uit rechtstreekse sturing van scholen en opleidingen, indirecte sturing verloopt via de omgang met een sturingsnetwerk (bijvoorbeeld via bestuursakkoorden en werknemers- en werkgeversorganisaties). Bovendien kan het ministerie een netwerk creëren en vormgeven, zoals bijvoorbeeld eerder bij de oprichting van de Onderwijscoöperatie. Dit doet

4 Bronneman-Helmers (2011) definieert stelsel en bestel als volgt: “Onderwijsstelsel staat voor het geheel van scholen, instellingen, schooltypen en opleidingen, alsmede de wet- en regelgeving die daarop van toepassing is. Het onderwijsbestel omvat niet alleen het onderwijsstelsel, maar ook het geïnstitutionaliseerde krachtenveld waardoor dat wordt beïnvloed: het geheel van overheden, instanties en organisaties binnen en buiten het onderwijsveld dat zich richt op het functioneren, voortbestaan en ontwikkelen van het onderwijsstelsel.”

5 Kamerstuk 27923-171

6 Kamerstuk 33 750 VIII

ze ten eerste door op te treden als ‘spelverdeler’ waarbij ze verantwoordelijkheden van andere organisaties benoemt (het *responsibiliseren*), denk aan de inrichting en beëindiging van de Onderwijscoöperatie in de jaren tien.⁷ Ook het thema burgerschapsvorming is een voorbeeld van hoe de overheid (i.e. het ministerie van OCW) responsabiliseert, dat wil zeggen een appèl doet op leraren en scholen om dit onderwerp te behandelen in het lesprogramma. Ten tweede kan de sturing plaatsvinden door een beeld te schetsen van wat normaal en wenselijk is (*normaliseren*), bijvoorbeeld met betrekking tot het thema school als lerende organisatie. Ten derde kan de overheid door sturing bepalen hoe iets aangepakt moet worden, vaak aan de hand van een format, stappenplan, handreiking of lijst indicatoren (*instrumenteren*). Voorbeeld hiervan is het thema kwaliteitsbeleid bij onder meer de rekentoets en de centrale examens.

De beschrijving van sturingsdynamieken en de wijze waarop de overheid gebruik maakt van netwerkpartners stellen ons in staat om de kenmerken en risico's van de beleidsevenwichten in het lerarenbeleid te analyseren, met daarbij bijzondere aandacht voor de betekenis van arbeidsrelaties en personeelsinzet in de onderwijsarbeidsmarkt. Het beleid is immers slechts succesvol als de landelijke maatregelen in de uitvoering van beleid in de scholen effectief blijken te zijn, en niet leiden tot ‘beleidsresistentie’ (Waslander et al., 2017) of ‘calculatielogica’ (Stellaard, 2023). Beleidsresistentie ontstaat volgens Waslander et al. (2017) door overbelasting en grote druk vanuit de bestuurlijke omgeving: “Om zich staande te houden schermen onderwijsorganisaties zich af, bouwen buffers in, opdat ze minder vatbaar worden voor externe sturing.” Onder calculatielogica verstaat Stellaard (2023): “In de logica van calculatie anticiperen beleidsmakers en beleidsuitvoerders op beleid in het hier en nu, ze beredeneren de consequenties daarvan in de (nabije) toekomst.”

2.3 Externe factoren

Naast de sturingsdynamiek zijn externe ontwikkelingen van invloed op de beleidsevenwichten van de onderwijsarbeidsmarkt en het lerarentekort. We onderscheiden drie factoren: (1) de conjunctuur en de maatschappelijke ontwikkelingen, (2) de politieke machtsverhoudingen, (3) de relatie met andere vormen van overheidsbeleid.

Ten eerste is de politieke en economische context van groot belang voor het lerarenbeleid. Denk bijvoorbeeld aan kabinetswisselingen en de relaties met sociale partners die het kabinetsbeleid al dan niet steunen, onder invloed van de overheidsfinanciën, de economische groei en de eventuele gewenst geachte hervormingen. Veel politieke partijen baseren zich op adviezen van commissies die de koers van het beleid mede bepalen (denk aan de commissies Van Es, Van Rijn, Rinnooy Kan).

⁷ Coöperatie van verschillende beroepsorganisaties van leraren en ander onderwijspersoneel ten behoeve van een sterke beroepsgroep van, voor en door de leraar (zie Paul, 2018).

Ten tweede de situatie op de onderwijsarbeidsmarkt en de stand van de conjunctuur. Bij krapte op de arbeidsmarkt zijn leraren eerder geneigd een baan buiten het onderwijs te accepteren; omgekeerd zijn leraren honkvaster wanneer de baankansen in de economie matig zijn. Daarnaast is het aanbod van leraren gevoelig voor maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de behoefte aan deeltijdbanen (met name onder vrouwen), eerder stoppen met werken of juist langer doorwerken, en het imago van het leraarsberoep dat tussen 1982 en 2016 is gedaald (Cörvers et al., 2017). De grote steden met een cumulatieve sociale problemen krijgen specifieke aandacht in de noodplannen voor de aanpak van het lerarentekort.

Ten derde verhoudt het lerarenbeleid zich tot ander (onderwijs)beleid, zoals de kwaliteit van onderwijs en passend onderwijs. Ook eerder gevoerd beleid (i.e. vóór 1993) en beleid van andere departementen is van invloed op het lerarenbeleid, zoals de wijzigingen in de sociale zekerheid en pensioenregelingen (van VUT naar langer doorwerken), en de begrotingsruimte voor loonaanpassingen. Door politieke afwegingen kunnen de waarden en doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid voor leraren worden aangepast, bijvoorbeeld ten aanzien van de gewenste pensioenleeftijd en het werken in voltijd.

2.4 Resumerend

In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de sturing door de overheid is gebaseerd op een zogenoemd beleidsparadigma. Verschuivingen in beleid kunnen van een kleinere of grotere orde zijn. Bij de sterkste verandering van sturing (de derde orde) veranderen de onderliggende waarden, doelen en instrumenten. Er is dan sprake van een paradigmaverschuiving in het gevoerde beleid, waarbij er een nieuw zogeheten beleidsevenwicht met een nieuwe probleemdefinitie ontstaat. Bij veranderingen van de eerste en tweede orde gaat het om respectievelijke bijstelling van bestaande doelen en beleidsinstrumenten, en het kiezen van nieuwe doelen en beleidsinstrumenten. Bij de tegenwoordige 'lenige netwerksturing' stuurt de overheid als 'spelverdeler' samen mét en via andere, relatief autonome organisaties en netwerken. De overheid kan daarbij responsabiliseren (verantwoordelijkheid geven), normaliseren (voorkeur aangeven) en instrumenteren (voorschrijven). Ook externe factoren zoals de politieke en economische context, de onderwijsarbeidsmarkt en de stand van de conjunctuur, en eerder beleid (en eventueel op andere beleidsterreinen) zijn mogelijk van invloed op het lerarenbeleid. Toegepast op de sturingsdynamiek van het lerarentekort, gaat het ons in deze studie om de vraag welke externe en sturingsfactoren samenhangen met het lerarenbeleid, tot welke eventuele verschuivingen in beleid(sparadigma's) dit in de periode 1993-2025 heeft geleid, en welke lessen daaruit volgen voor de Tweede Kamer.

3 Externe factoren

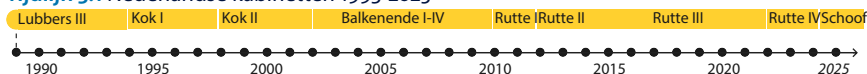
Beleid gericht op lerarentekorten wordt niet uitgevoerd in een vacuüm, maar vindt plaats in een ingewikkelde context waarin externe factoren de ontwikkeling, uitvoering en effectiviteit van het beleid beïnvloeden. In dit hoofdstuk onderzoeken wij drie soorten externe factoren die van invloed zijn geweest op het lerarenbeleid voor de periode vanaf 1993: de politiek-economische context in paragraaf 3.1, de economische conjunctuur en de onderwijsarbeidsmarkt in paragraaf 3.2, en de ‘erfenis’ van het gevoerde onderwijsbeleid, in het bijzonder ten aanzien van de onderwijsarbeidsmarkt, vóór onze onderzoeksperiode in paragraaf 3.3. Deze ‘erfenis’ biedt een opmaat naar de beschrijving over de sturing van beleid in hoofdstuk 4 en de empirische analyses voor onze onderzoeksperiode 1993-2025 in hoofdstuk 5.

3.1 Politieke en economische context in opeenvolgende kabinetten

De politieke en economische omstandigheden zijn hier voornamelijk van belang vanwege de bezuinigingsdrift van opeenvolgende kabinetten en de daarmee samenhangende onderwijsuitgaven. De onderwijsbegroting en de lerarensalarissen zijn immers een belangrijke uitgavenpost op de Rijksbegroting en daarmee gevoelig voor deze omstandigheden. Derhalve wordt hieronder een heel algemeen beeld geschetst van de politiek-economische context, in het bijzonder in relatie tot de conjunctuur en de overheidsfinanciën.⁸

In de periode voorafgaande aan 1993 werden ‘ombuigingen’ en hervormingen noodzakelijk geacht vanwege de slechte staat van de overheidsfinanciën. Dit gold vanwege de afspraken in de Europese Unie waar met het Verdrag van Maastricht van 1992⁹ werd overeengekomen dat de eurolanden een begrotingstekort van maximaal 3% en een overheidsschuld van maximaal 60% van het bbp mochten hebben. In Nederland werd bezuinigd op defensie, ontwikkelingssamenwerking, welzijnswerk, gezondheidszorg en onderwijs. De toegang tot de arbeidsongeschiktheidsregeling (wao) werd beperkt, de huursubsidie werd verlaagd, het openbaar vervoer werd duurder en de dieselaccijns ging omhoog. Dit had tot gevolg dat de collectieve lasten daalden.

Tijdslijn 3.1 Nederlandse kabinetten 1993-2025



⁸ Gebaseerd op www.parlement.com

⁹ Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 1992, Nr. 74

Vanaf 1994 werd het hervormingsbeleid van de eerdere kabinetten Lubbers gecontinueerd door het kabinet Kok I maar zonder grote bezuinigingsmaatregelen en met een stabiel begrotingsbeleid, door invoering van het trendmatig begrotingsbeleid (Zalmsnorm). Dit gaat ervan uit dat de overheidsuitgaven niet een vooraf vastgelegd plafond mogen overschrijden. Meevallers aan inkomsten in de begroting (aan de inkomstenkant) vanwege bijvoorbeeld de gunstige conjunctuur mogen niet worden uitgegeven, terwijl tegenvallers in de begroting niet automatisch hoeven te worden gecompenseerd door meer bezuinigingen. Hiermee werd het begrotingsbeleid minder gevoelig voor de conjunctuur. Hoewel dit moeilijk empirisch vast te stellen is, heeft dit mogelijk ook voor meer stabiliteit in de onderwijsbegroting gezorgd.¹⁰

In de periode van 1994 tot 2000 ging het ook steeds beter met de economie, liep de werkloosheid terug en was er een lage inflatie. De meevallers in de begroting die ontstonden vanwege de economische groei werden hoofdzakelijk gebruikt voor schuldaflossing en lastenverlichting. Ook werd de economie gedereguleerd en tegelijkertijd het toezicht op mededinging verscherpt. In het kabinet Kok II (1998-2002) werd er minder hervormd en werden de meevallers in de begroting nog steeds aan lastenverlichting uitgegeven. Er ontstond wel meer druk om te investeren vanuit de linkse regeringspartijen.

In de daaropvolgende drie kabinetten Balkenende in de periode van 2002 tot 2007 kwam de economische groei aanvankelijk tot stilstand. Er vonden flinke bezuinigingen plaats, evenals hervormingen in de zorg en de sociale zekerheid. Vanaf 2006 ging het weer beter met de economie en de overheidsfinanciën. Het kabinet Balkenende IV (2007-2010) kreeg in het najaar van 2008 echter te maken met de wereldwijde financiële crisis. Toen deze ook Nederland bereikte, en uitmondde in de Grote Recessie (Van Ewijk & Teulings, 2009), had dit grote impact op de begroting. Er werd besloten om niet onmiddellijk te gaan bezuinigen ter compensatie van bijvoorbeeld de extra werkloosheidsuitgaven, maar om de economie te ondersteunen en te stimuleren. Er gingen tientallen miljarden euro's naar financiële instellingen die bankroet dreigden te gaan. Spaarders en investeerders werden gecompenseerd voor verliezen bij buitenlandse banken, en bedrijven werden ondersteund om hun liquiditeit op peil te houden. In met name 2009 en 2010 werd de economie gestimuleerd met uitgaven voor de korte termijn op het terrein van werkgelegenheid (jeugdwerkloosheid), onderwijs en kennis, woningbouw, infrastructuur en duurzaamheid. Voor de langere termijn werden er bezuinigingen afgesproken om de overheidsfinanciën weer gezond te maken, vooral wat betreft de zorgsector. Er werd tevens een langetermijnagenda opgesteld gericht op onder meer energie, inno-

¹⁰ Hoewel het interessant zou zijn om te onderzoeken of de uitgaven aan onderwijs of bezuinigingen gecorreleerd zijn met de conjunctuur, is dit geen eenvoudige opgave. Er zijn immers verschillende definities van uitgaven mogelijk (bijvoorbeeld absoluut of aandeel, begroting of realisatie, totaal of per student/leerling, personeelskosten en/of materiële kosten, etc.), en bovendien kunnen er vertragingen zijn in de reactie van het begrotingsbeleid op de economische situatie. In dit rapport wordt dit verder niet onderzocht. Daarnaast geven ook gemeenten geld uit aan onderwijsbeleid, bijvoorbeeld onderwijsachterstanden, voor- en vroegschoolse educatie, onderwijsbegeleiding en onderwijshuisvesting (McKinsey, 2020).

vatie en stedelijke vernieuwing. Van belang voor de (vergrijpsde) onderwijssector was tevens de afspraak over de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar.

Het kabinet Rutte I werd alweer vrij snel geconfronteerd met een nieuwe crisis (de euro-crisis) en een nieuwe recessie. Er moesten vele miljarden aan bezuinigingen worden doorgevoerd, waarvan bij het samenstellen van het kabinet Rutte II (2012-2017) bleek dat het niet voldoende zou zijn om aan de begrotingsnorm van 3% van de Europese Unie te voldoen. In de loop van deze kabinetsperiode herstelde de economie. Het Rutte III (tot 2022) had te maken met economische hoogconjunctuur, begrotingsoverschotten en een dalende staatschuld. Niettemin hebben zich tussen 2009 en 2019 vooral verschuivingen in de uitgaven in plaats van investeringen in het funderend onderwijs voorgedaan (McKinsey, 2020).¹¹ De hoogconjunctuur werd tijdelijk onderbroken door de COVID-19 crisis, die vooral in 2020 zijn weerslag had. Het laatste kabinet Rutte IV was een voortzetting van het eerdere en kreeg te maken met de Russische invasie van Oekraïne. Economisch gezien had dit vooral een hoge inflatie door de sterk gestegen gasprijzen tot gevolg waarvoor burgers (deels) werden gecompenseerd.

Door het aantreden van de Amerikaanse president Trump en de oorlog in Oekraïne moest het nieuwe kabinet Schoof veel geld reserveren voor de uitgaven aan de defensie-industrie. Er is een bedrag van 5% van het BBP afgesproken, waarvan 3,5% van het BBP aan directe defensie-uitgaven. De economische groei blijft redelijk op peil en de arbeidsmarkt blijft krap. Wel zijn er voor het eerst sinds lange tijd weer forse bezuinigingen op het onderwijs in gang gezet. De laatste verwachting voor de middellange termijn (CPB, 2025) is dat de economie gematigd blijft groeien en de werkloosheid laag blijft. Daarentegen is de inflatie relatief hoog maar dalende en stijgt het begrotingstekort tot net onder de EU-grenswaarde van 3%. Het kabinet School viel in juni 2025 op het immigratie- en asiëldossier.

3.2 Onderwijsarbeidsmarkt en conjunctuur

De arbeidsvraag op de onderwijsarbeidsmarkt voor het primair en voortgezet onderwijs, tezamen het funderend onderwijs genoemd, bestaat uit de werkgelegenheid van leraren (onderwijsgevend personeel en leraren in opleiding) en de vacatures voor deze leraren. In 2023 bedroeg de werkgelegenheid 126.665 personen (91.405 fte) voor het primair onderwijs (po) en 77.495 personen (61.485 fte) voor het voortgezet onderwijs

¹¹ Volgens McKinsey (2020) stegen de uitgaven per leerling in deze periode in het po (vooral door dalende leerlingenaantallen) maar daalden ze in het vo. Er wordt sinds 2006 meer geld uitgegeven aan salariskosten door hogere lonen maar niet vanwege meer medewerkers. In 2018 en 2019 (Rutte III) stegen de uitgaven van OCW vanwege extra uitgaven door het "convenant aanpak lerarentekort" en versterking van de arbeidsvoorwaarden. Deze extra uitgaven sinds 2009 zijn volledig tenietgedaan door bezuinigingen bij andere overheden (vooral gemeenten).

(vo).¹² Vanwege de vereiste bevoegdheden voor het leraarschap is het voor schoolbesturen in het onderwijs moeilijk om personeel in te zetten met een andere opleiding dan een lerarenopleiding. De zogeheten substitutiemogelijkheden in het lerarenberoep zijn daardoor voor werkgevers in het onderwijs kleiner dan voor werkgevers die voor andere beroepen personeel werven. Omgekeerd zijn er voor afgestudeerden met een lerarenopleiding ook minder goede arbeidsmarktkansen in beroepen buiten het onderwijs omdat zij daar moeten concurreren met afgestudeerden die voor andere sectoren of beroepen zijn opgeleid en met breder opgeleide afgestudeerden. Deze geringere uitwijkmogelijkheden gelden in het bijzonder voor pabo-afgestudeerden en in iets minder mate voor tweede- en eerstegraadsleraren die meer vakinhoudelijk opgeleid zijn (bijv. in Nederlands of natuurkunde). Door de nauwe aansluiting tussen opleiding en beroep op de onderwijsarbeidsmarkt werkt doorgaans ongeveer 90% of meer van de afgestudeerde leraren met een hbo-opleiding binnen hun vakgebied en wordt de aansluiting met de lerarenopleiding als best ervaren ten opzichte van de andere opleidingsrichtingen.¹³

In het navolgende zullen we de globale ontwikkeling op de onderwijsarbeidsmarkt vanaf 1993 weergeven aan de hand van een beperkte selectie van arbeidsmarktindicatoren. Eerst komen de werkloosheid, de vaste contracten en de aansluiting met de opleiding onder pas afgestudeerden aan de orde. Vervolgens gaan we in op de openstaande vacatures in het onderwijs, en trekken we conclusies over de jaren waarin tekorten en overschotten aan leraren zich hebben gemanifesteerd en hoe deze geïnterpreteerd moeten worden.

3.2.1 Arbeidsmarktsituatie afgestudeerde leraren

Figuur 3.1 geeft de werkloosheid van afgestudeerde leraren met een opleiding van de pabo en van overige tweedegraadsleraren voor de periode 1993-2024 (werkloosheid onder afgestudeerden volgens CBS-definitie). Het gaat om hbo-afgestudeerden van opleidingen gericht op het leraarschap in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs circa anderhalf jaar na afstuderen, ten opzichte van het gemiddelde van hbo-afgestudeerden. Er is duidelijk te zien dat de werkloosheid aan het begin van de jaren negentig erg hoog lag, vooral voor de tweedegraads leraren gericht op het voortgezet onderwijs.¹⁴ In de periode na 2000 ligt de werkloosheid voor de lerarenopleidingen meestal onder de gemiddelde werkloosheid van hbo-afgestudeerden, met uitzonde-

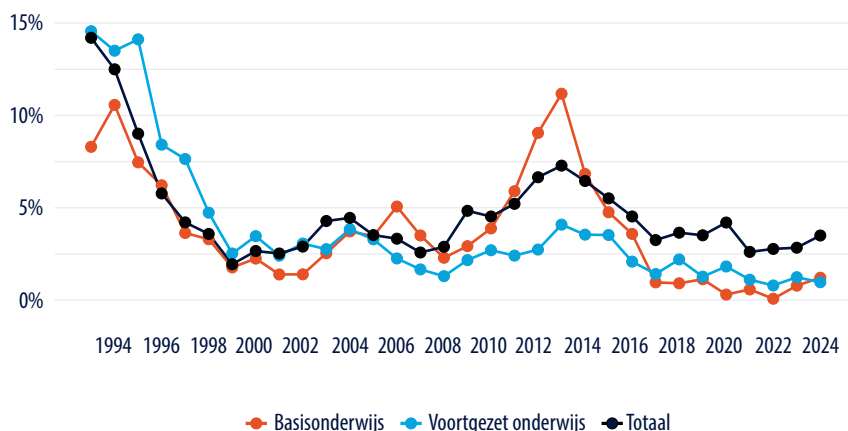
¹² Zie <https://onderwijsarbeidsmarkt.incijfers.nl/homeonderwijsarbeidsmarkt.aspx>. Ondanks dat er door pas afgestudeerde leraren een goede aansluiting wordt ervaren met het beroep dat ze uitoefenen, is er een uitval van ca. 20% van de startende leraren in de eerste drie jaar (door COVID-19 was de uitstroom flink lager), waarbij het po een dalende trend lijkt te vertonen (tot ca. 10%) en het vo een stijgende (naar boven 20%, zie verder www.ocwincijfers.nl). Daardoor is er ook aanzienlijke zogeheten 'stille reserve' van bevoegde leraren die niet als leraar werkzaam zijn (Somers et al., 2024). Hieraan zullen we wat betreft het 'lerarentekort' in het vervolg niet veel aandacht besteden.

¹³ Dit is het hoogste van alle opleidingsrichtingen. Zie de laatste factsheet van de hbo-monitor: www.hbomonitor.nl/application/files/5117/4673/1045/factsheet_hbomonitor_2024_20250508_final.pdf

¹⁴ Voor eerstegraads leraren is een dergelijke langetermijntrend niet beschikbaar.

ring van de jaren 2006-2007 en 2011-2014 voor afgestudeerden leraren basisonderwijs. Vanaf 2017 zien we juist een erg lage werkloosheid voor zowel leraren basisonderwijs als leraren voortgezet onderwijs. Om te beoordelen of er sprake was van weinig krapte ('overschot') of veel krapte ('tekort') aan leraren zullen we ook naar andere indicatoren kijken.

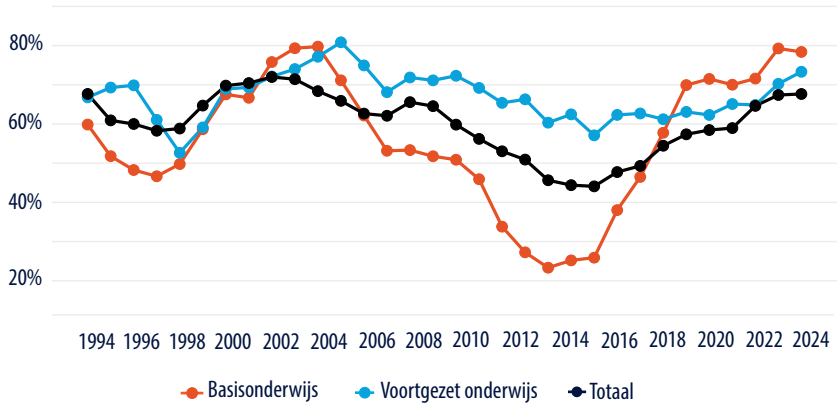
Figuur 3.1 Percentage werkloosheid onder hbo-afgestudeerden van leraren basisonderwijs, voortgezet onderwijs en totaal, 1993-2024



Ook voor andere aansluitingsindicatoren van afgestudeerde leraren zien we een soortgelijk patroon. Figuur 3.2 geeft het aandeel werkenden met een vast contract weer, waaruit blijkt dat een groter aandeel vaste contracten onder hbo-afgestudeerden samenhangt met een lager werkloosheidpercentage van deze groep. De laatste jaren hebben pas afgestudeerde werkzame leraren basisonderwijs en in iets minder mate leraren voortgezet onderwijs een grotere kans op een vast contract dan de gemiddelde werkzame hbo-afgestudeerde. Ook werken zij volgens Figuur 3.3 vaker binnen de eigen of verwante richting waarvoor ze opgeleid zijn ten opzichte van de gemiddelde hbo-afgestudeerde.¹⁵

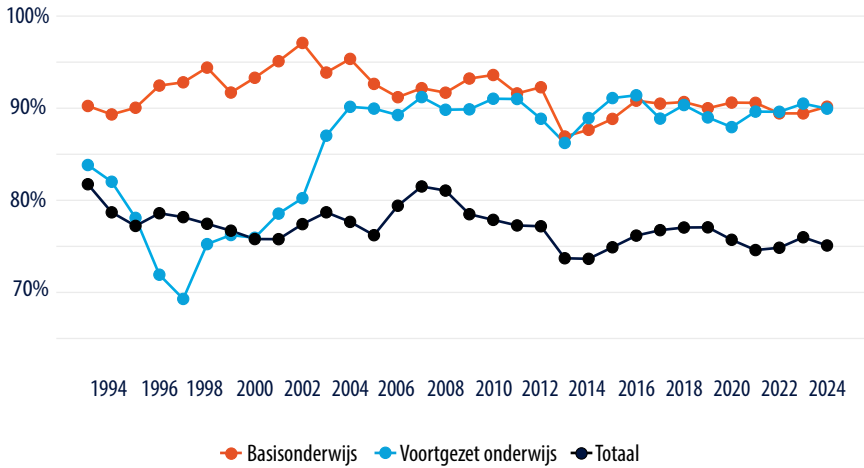
¹⁵ We hebben geen goede verklaring voor het relatief lage percentage van hbo-afgestudeerde leraren voortgezet onderwijs dat vóór 2004 werkzaam was in de eigen of verwante richting, en de stijging van dit percentage tot 2004. Nadere analyses op gegevens van het CBS met EBB-data geven een soortgelijk patroon weer voor het aantal afgestudeerde leraren vo dat in het lerarenberoep werkzaam is.

Figuur 3.2 Percentage vast contract onder werkzame hbo-afgestudeerden van leraren basis-onderwijs, voortgezet onderwijs en totaal, 1993-2024



Bron: HBO-monitor

Figuur 3.3 Percentage werkzaam in eigen of verwante richting onder werkzame hbo-afgestu-deerden van leraren basisonderwijs, voortgezet onderwijs en totaal, 1993-2024



Bron: HBO-monitor

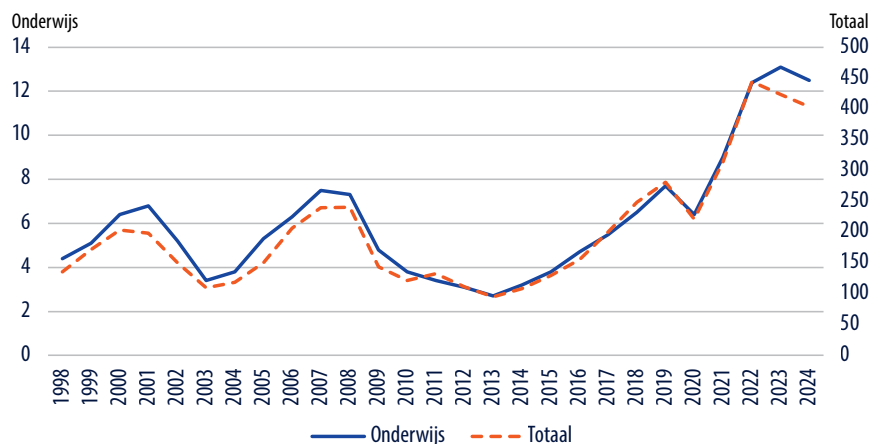
3.2.2 Vacaturecijfers onderwijsarbeidsmarkt

De werkloosheid en de aansluiting op de arbeidsmarkt onder afgestudeerden leraren wordt in sterke mate beïnvloed door de algehele conjunctuur. Figuur 3.4 geeft deze weer aan de hand van de ontwikkeling van het aantal vacatures in totaal en voor de

onderwijsarbeidsmarkt voor de periode vanaf 1998.¹⁶ In Figuur 3.4 zien we verder dat periodes met weinig en veel vacatures elkaar afwisselen. Pieken worden bereikt in 2001, 2007 en recent in 2023. In de coronajaren (vooral in 2020) was er een tijdelijke stagnatie van het aantal openstaande vacatures in de lange opgaande periode vanaf het dieptepunt in 2013. In Figuur 3.5 worden ook de jaren van 1993 in de vacatureontwikkeling voor het onderwijs betrokken door twee verschillende reeksen van het CBS aan elkaar te koppelen. Naast de eerdergenoemde jaren 2003 en 2013 is er ook in 1994 een dieptepunt in het aantal vacatures.

Er is een duidelijke relatie met de beschrijving van de economie en de conjunctuur uit de vorige paragraaf. Wel geldt daarbij dat de arbeidsmarktsituatie met enige vertraging reageert op de economische groei; afhankelijk van de aard van de cijfers is dit pas na circa een jaar terug te zien in de arbeidsstatistieken. In de periode voor de kabinetten Kok was de werkloosheid hoog en het aantal vacatures laag. We hebben in de vorige paragraaf beschreven dat de economie zich sterk herstelt in de periode van de kabinetten Kok van 1994 tot 2002. Dit vertaalt zich in een dalende werkloosheid en een toenemend aantal vacatures, ook in de sector onderwijs. Vervolgens wordt het kabinet Balkende I geconfronteerd met een stagnerende economische groei, die resulteert in een stijgende werkloosheid en een dieptepunt aan vacatures in 2003 en 2004. In het laatste kabinet Balkende is er in 2008 de wereldwijde financiële crisis, en in het kabinet Rutte I de eurocrisis. Door beide crises blijft de werkloosheid oplopen en het aantal vacatures dalen tot een dieptepunt in 2013. Daarna herstellen de economie en de (onderwijs)arbeidsmarkt zich langzaam maar zeker totdat we in de laatste jaren een ongekend hoog aantal vacatures zien met een lage werkloosheid. Alleen 2020 laat een tijdelijke onderbreking zien van deze trend vanwege COVID-19.

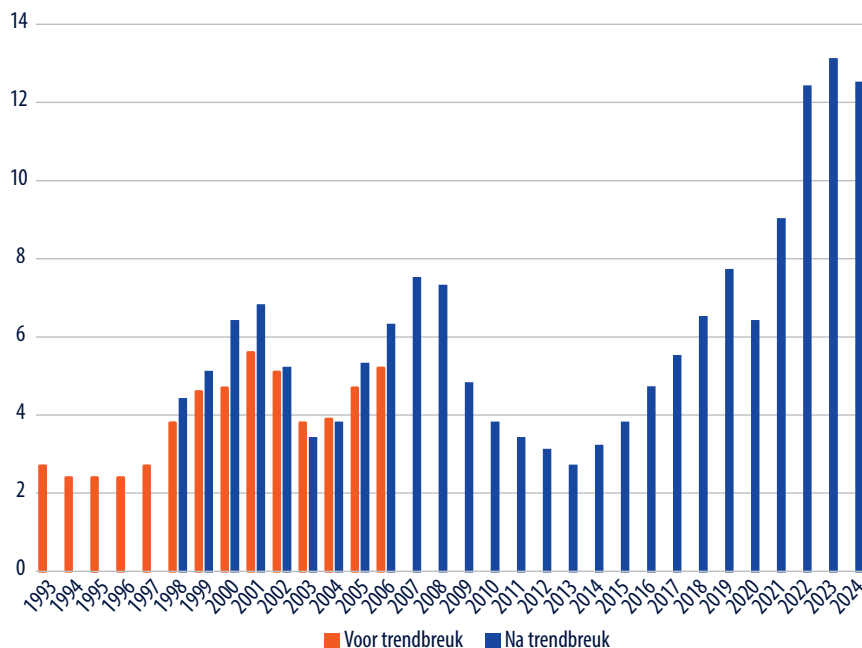
Figuur 3.4 Aantal openstaande vacatures, onderwijs en totaal, 1998-2024



Bron: CBS

¹⁶ NB: Totaal is niet beschikbaar vóór het jaar 1998.

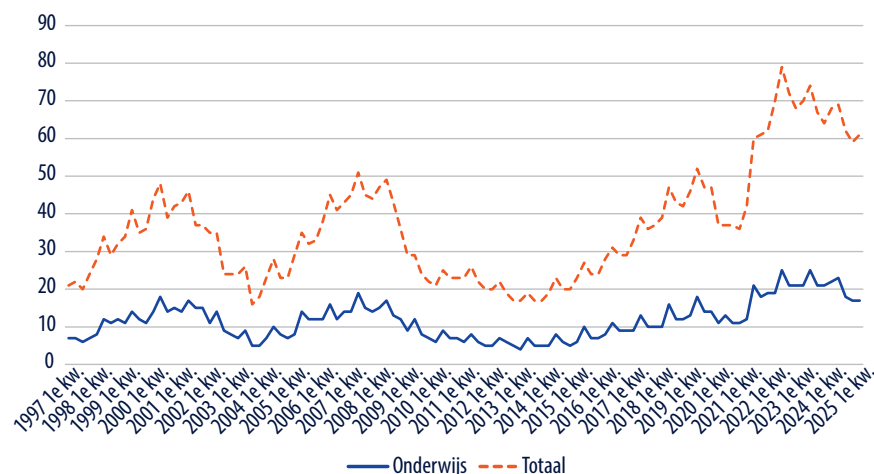
Figuur 3.5 Aantal openstaande vacatures onderwijs (x1.000), 1993-2024



Opmerking: De trendbreuk is ontstaan doordat het CBS-organisaties in het zogeheten bedrijfsregister op een iets andere manier is gaan onderverdelen.

Bron: CBS

Figuur 3.6 Vacaturegraad per kwartaal, onderwijs en totaal, 1997-2025



Bron: CBS

Ter verificatie van het voorafgaande zijn de vacaturegegevens vanaf 1997 aan de werkgelegenheid gekoppeld aan de hand van de vacaturegraad. Deze is weergegeven in Figuur 3.6 en weerspiegelt het aantal vacatures per duizend banen. Bovendien is de vacaturegraad op kwartaalbasis weergegeven voor de sector onderwijs en de totale arbeidsmarkt. Wederom zijn er dieptepunten in 2003 en 2013. De hoogtepunten op de onderwijsarbeidsmarkt worden bereikt in de tweede kwartalen van 2000, 2007 en vooral 2022. In het coronajaar 2020 valt het aantal vacatures tijdelijk terug. Het blijkt dat de vacatureontwikkelingen in het onderwijs en van het totaal van alle sectoren zich gelijkaardig ontwikkelen. Wel ligt de vacaturegraad structureel lager in het onderwijs, en is het verschil met de totale vacaturegraad groter in piekjaren. De geringere vacaturegraad in het onderwijs heeft te maken met weinig baanwisselingen in het onderwijs ten opzichte van private sectoren (met bijvoorbeeld veel tijdelijke contracten).

3.2.3 Jaren met lerarentekorten en -overschotten

In Tabel 3.1 spreken we van een krappe of ruime onderwijsarbeidsmarkt bij tekorten respectievelijk overschotten aan leraren voor het po en vo als geheel. De aanduiding van een tekort of overschot is een indicatie van een gemiddelde voor de onderwijsarbeidsmarkt in het po en vo. Deze is afgeleid uit de eerdere grafieken in deze paragraaf. De gemiddelde vacaturegraad in het onderwijs voor de kwartalen tussen 1997 en 2019 (i.e. voor COVID-19) is 10 openstaande vacatures per 1.000 banen. Om pieken en dalen te identificeren hebben we tekort- en overschotjaren gedefinieerd als jaren waarin ten minste twee kwartalen een vacaturegraad groter dan 12 respectievelijk kleiner dan 8 hebben. We hebben vervolgens voor enkele jaren die op de grens van 'tekort' of 'overschot' lagen correcties in de richting van de typering 'overgang/balans' aangebracht als de werkloosheid en de overige indicatoren onder afgestudeerde leraren daar aanleiding toe gaven. Dit geldt voor de jaren 2006 (geen tekort), 2010 (geen overschot) en 2015 (geen overschot). Deze indicatie van tekort- en overschotjaren is uiteraard enigszins arbitrair.

Uit Tabel 3.1 volgt dat er sinds 1993 drie periodes zijn waarin lerarentekorten prominent aanwezig waren, namelijk 2000-2001, 2007-2008 en de periode sinds 2019 (afgezien van het jaar 2020 door COVID-19). Opmerkelijk is ook de vrij lange periode tussen 2008 en 2019 waarin zich de lerarentekorten niet manifesteerden ondanks, zoals we later zullen zien, de waarschuwingen van onder meer de commissie Leraren (i.e. de commissie Rinnooy Kan) in 2007. De verklaringen hiervoor zijn mogelijk gelegen in de verhoging van de pensioenleeftijd sinds 2010 en de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd sinds 2013 (Montizaan & Cobben, 2024), en twee elkaar relatief snel opvolgende crises, namelijk de financiële crisis in 2008 en de eurocrisis begin jaren tien. Mede door de twee snel opeenvolgende crises bleven jaren van algehele krapte op de arbeidsmarkt, inclusief de onderwijsarbeidsmarkt, voor een langere periode uit (tot 2019).

Tabel 3.1 Indicatie van jaren met krappe en ruime onderwijsarbeidsmarkt voor het po en vo, 1993-2024

Jaar	Krap ('lerarentekort')	Overgang/balans	Ruim ('lerarenoverschot')
1993			
1994			
1995			
1996			
1997			
1998			
1999			
2000			
2001			
2002			
2003			
2004			
2005			
2006			
2007			
2008			
2009			
2010			
2011			
2012			
2013			
2014			
2015			
2016			
2017			
2018			
2019			
2020			
2021			
2022			
2023			
2024			

Tekorten of overschotten zijn zowel volgens de economische theorie als op basis van arbeidsmarktanalyses moeilijk vast te stellen. Volgens de theorie zijn ze afhankelijk van de hoogte van de (relatieve) lonen, en in bredere zin van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Bij lonen lager dan het 'evenwichtsloon' op de lerarenmarkt is er meer vraag en minder aanbod en daardoor een tekort, bij hogere lonen juist meer aanbod dan vraag en daardoor een overschot. Daarbij komt dat de omvang van de zogeheten 'stille reserve' van afgestudeerde leraren die niet als leraar in het onderwijs werken, erop duidt dat er in potentie voldoende aanbod is om de openstaande vacatures in te vullen (Somers et al., 2024). Wat betreft de vacatures zijn er sinds enkele jaren precieze 'tekortmetingen' bij scholen op basis van vacaturetellings bij scholen¹⁷ maar zijn er geen lange tijdreeksen beschikbaar over deze tekorten. Dat laatste geldt ook voor overschotten (werklozen) aan leraren op de verschillende deelmarkten, of voor de spanningsindicatoren zoals het UWV deze publiceert.¹⁸ We kunnen tevens geen onderscheid naar specifieke vakken, regio's of schooltypes maken in deze lange tijdreeksen. Ondanks dat er een gezamenlijke trend is, kunnen de lerarentekorten op de verschillende deelmarkten van elkaar verschillen.¹⁹ Er zijn verschillen in de tekorten per vak, per regio en schooltype. Zo zijn de tekorten zijn doorgaans groter en manifesteren zich eerder op scholen in de Randstad en de G5, en op achterstandsscholen (zie ook Van Wickeren et al., 2025).

3.2.4 Bepalende factoren voor tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt

De situatie op de onderwijsarbeidsmarkt wordt volgens Cörvers (2014) beïnvloed door de algehele conjunctuur en arbeidsmarktsituatie, de demografie (groei van de leerlingenaantallen) en de mate waarin de overheid financiële middelen voor het onderwijs beschikbaar stelt of de wet- en regelgeving aanpast (zie verderop voor dit laatste). Bij een verslechtering van de conjuncturele situatie met tegenvallende belastinginkomsten op de overheidsbegroting bestaat er de neiging te bezuinigen op het onderwijs, met name op de personeelslasten in het onderwijs (Sikkens, 2017), omdat ongeveer 85% van de onderwijsbegroting personeelslasten betreft en de onderwijsbegroting een groot deel van de Rijksbegroting beslaat. Dat heeft tot gevolg dat er in het onderwijs vooral bezuinigd wordt op het salaris of op een eerder aangekondigde salarisstijging voor leraren. Opeenvolgende periodes van bezuinigingen sinds de jaren 80 leidden tot een aanzienlijke daling in de beloning in de sector onderwijs ten opzichte van andere sectoren (Sikkens, 2001) en droegen daarmee wellicht bij aan een lagere status en een lager imago van het lerarenberoep (Cörvers et al., 2017).²⁰ Daardoor kwam ook de vacaturevervulling voor het lerarenberoep en het aantrekken van kwalitatief goede leraren onder druk te staan. Dit is vooral van belang als werkgevers bij een krappe arbeidsmarkt weinig substitutiemogelijkheden voor bevoegde leraren hebben. In 2022 lijkt er overi-

¹⁷ Zie www.mirrorpedia.nl/publicaties/recente-publicaties

¹⁸ Zie www.werk.nl.

¹⁹ Zie www.centerdata.nl/actueel/onderzoeken-onderwijsarbeidsmarkt-2

²⁰ De daling van het imago op de beroepenladder van meer dan 100 beroepen (zie Cörvers et al., 2017) gebeurde vooral tussen 2006 en 2016 voor eerste- en tweedegraadsleraren en leraren basisonderwijs, en opmerkelijk genoeg nauwelijks tussen 1982 en 2006.

gens voor het primair onderwijs een kentering te hebben plaatsgevonden wat betreft de beloning van leraren basisonderwijs in vergelijking met andere sectoren. Voor leraren in het voortgezet onderwijs was de beloningssituatie al eerder vergelijkbaar met andere sectoren en is deze in 2022 verder verbeterd (Heyma et al., 2023).

Personeelstekorten kunnen in het onderwijs als problematischer dan in andere sectoren worden ervaren vanwege de geringe substitutiemogelijkheden voor scholen om personeel (bijv. niet-bevoegden) met een andere opleidingsachtergrond voor de klas te kunnen zetten. Ook kunnen ze worden verergerd door overheidsmaatregelen, zoals de klassenverkleining tussen 1997 en 2002 of de ingevoerde entreetoetsen in 2005/06 en toelatingstoetsen voor de pabo vanaf 2016.²¹ In andere sectoren dan het onderwijs en de zorg zijn opleidingen doorgaans algemener (minder beroepsgericht) en hebben werkgevers meer mogelijkheden om personeel met een andere opleidingsachtergrond aan te stellen. De verschillen in tekorten tussen regio's en schooltypes kunnen tevens tot gevolg hebben dat bepaalde typen leerlingen, zoals leerlingen met een verhoogd risico op onderwijsachterstanden, sterker dan gemiddeld worden getroffen door de lerarentekorten (zie Van der Aa, Mienis, Van der Valk en Willemsen, 2025). Daarmee kunnen lerarentekorten ook leiden tot een sterkere ongelijkheid in kansen tussen leerlingen van verschillende schooltypen en achtergronden (Jonk en De Wolf, 2025).

Voor zover werkgevers van scholen besluiten om bij een lerarentekort personeel aan te stellen dat onbevoegd is, lesuren of -dagen te schrappen of de klassengrootte meer te laten toenemen dan eigenlijk gewenst, ontstaan er verborgen of kwalitatieve tekorten aan leraren. Er is dan sprake van een uitruil tussen kwantitatieve en kwalitatieve lerarentekorten (Cörvers, 2014a). Om die reden kunnen ook andere indicatoren dan openstaande vacatures worden benut om lerarentekorten te duiden, zoals het percentage onbevoegden voor de klas en de klassengrootte (CBS, 2020; Sikkes, 2024). In situaties waarin lerarenondersteuners en onderwijsassistenten vaste aanstellingen krijgen en de organisatie van het onderwijs aan leerlingen anders is ingericht (met bij voorkeur zo weinig mogelijk verlies aan leskwaliteit), wordt het echter steeds minder duidelijk in welke mate er sprake is van een kwantitatief lerarentekort (zie ook Onderwijsraad, 2023; Sikkes, 2024).

Vanwege de nauwe aansluiting tussen opleiding en beroep op de onderwijsarbeidsmarkt is er ook een groter risico op het ontstaan van zogeheten 'varkenscycluseffecten' (Cörvers, 2014; De Grip, 1987) die hieronder worden uitgelegd. Een andere voorwaarde voor een groter risico op het ontstaan hiervan is dat studiekeizers zich laten leiden door de huidige arbeidsmarktsituatie (Bakens & Fouarge, 2022) bij de keuze voor een opleiding als ze examen hebben gedaan op havo/vwo of mbo. De instroom in de lerarenopleidingen neemt dan sterk toe als er veel vacatures en weinig werklozen zijn. Door de opleidingsduur van circa vier jaar komt de reactie van het stijgende aanbod niet alleen

²¹ Zie Van Enden en Van der Wiel (2012) en Bolhaar en Van Ruijven (2019) over de entree- respectievelijk toelatingstoetsen voor de pabo, en de evaluatie door Doolaard en Bosker (2006) en de beschouwing van Sikkes (2020) over de klassenverkleining in het basisonderwijs.

te laat, maar is er ook een kans op 'overshooting', i.e. met nog veel instroom in lerarenopleidingen terwijl het tekort al aan het dalen is. Daardoor daalt het aantal openstaande vacatures en ontstaat er mogelijk een overschot aan leraren. Het aantal werklozen stijgt en er gaan meer leraren aan de slag buiten het onderwijs en onder hun niveau. Door het overschot en de slechte arbeidsmarktsituatie voor leraren zal vervolgens de keuze van scholieren voor de lerarenopleidingen te sterk afnemen gegeven de openstaande vacatures, met het risico dat zich na enige jaren opnieuw veel openstaande vacatures ('tekorten') voordoen. Er begint dan een nieuwe varkenscyclus.

Door middel van het publiceren van arbeidsmarktprognoses wordt er geanticipeerd op het aantal studenten in de pijplijn van de lerarenopleidingen en de toekomstige instroom van afgestudeerde leraren op de arbeidsmarkt. Studiekeizers, werkgevers en beleidsmakers kunnen hierop hun beslissingen aanpassen. Dit kan een dempend effect hebben op de varkenscycli. Arbeidsmarktprognoses van bijvoorbeeld Centerdata en ROA kunnen daarom dienen als nuttige 'early warnings' voor toekomstige tekorten en overschotten aan leraren. De gedachte is dan dat studenten de toekomstige in plaats van de huidige arbeidsmarktsituatie in ogenschouw nemen (Bakens en Fouarge, 2022) en dat beleidsmakers en werkgevers op tijd maatregelen nemen om tekorten of overschotten voor te zijn en te dempen.

3.3 Lerarenbeleid en sturing vóór 1993

Als derde externe factor beschouwen we de 'erfenis' van het lerarenbeleid in de periode vóór 1993. Zonder in te zoomen op afzonderlijke jaren kunnen we stellen dat er na de Tweede Wereldoorlog langere periodes zijn met zowel grote 'tekorten' als 'overschotten' aan leraren. Dit vroeg uiteraard om ander beleid voor de onderwijsarbeidsmarkt. Om te beginnen was er in de jaren vijftig sprake van een langdurige periode van lerarentekorten, vanwege de geboortegolf na de oorlog ('babyboom'), welke zich voornamelijk uitte in overvolle klassen (CBS, 2020). Met een divers pakket van maatregelen werd er destijds voortvarend tegen opgetreden, zoals verkorte lerarenopleidingen (ook voor doorstroom naar voortgezet onderwijs), aanvullende scholing voor onderwijzers tot leraar in het voortgezet onderwijs, salarisverhogingen, vrijstelling voor militaire dienst, verruimde studiebeurzen en -leningen en kwijtschelding van studieschulden, en het beschikbaar stellen van een woning door gemeentes. (CBS, 2020; Prick, 2000). Dit beleid sluit aan bij de conclusie van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO, 2022), dat de overheid tussen de jaren vijftig en halverwege de jaren tachtig een centrale rol inneemt²² en hiërarchisch stuurt via wet- en regelgeving en een complexe hoeveelheid van gedetailleerde voorschriften en bestedingsregels. In die periode was er dan ook

²² Hoewel een deel van deze maatregelen in latere tijden van grote krapte aan leraren ook werden genomen, zijn er dan doorgaans meerdere partijen bij betrokken die dit in gang moeten zetten, zoals werkgevers, lerarenopleidingen en gemeentes. Zie hoofdstuk 4 over de sturingsmechanismen.

over het algemeen veel optimisme en vertrouwen over de positieve bijdrage van de overheid aan welvaart en welzijn (maakbare samenleving).

In de jaren zestig waren er grote tekorten op de Nederlandse arbeidsmarkt en volgde er een loonexplosie in het bedrijfsleven. De salarissen bij de overheid en onderwijs dreigden daarbij achter te blijven. Vanwege het tekort aan ambtenaren en met name aan leraren in het voortgezet en hoger onderwijs volgden er in 1964 de zogeheten Toxopeusrondes (genoemd naar de toenmalige minister). Er resulteerde een aantrekkelijk carrièreperspectief met een aantrekkelijk salaris voor academici in het voortgezet onderwijs. Ook was er de zogeheten trendvolgerssystematiek waardoor het salarisverschil met het bedrijfsleven niet te groot werd. Vrouwen vormden een nieuw additioneel aanbod van leraren (vooral onderwijzeressen) omdat ze konden blijven werken als ze trouwden en zelfs een beter salaris konden krijgen dan in het bedrijfsleven (Sikkes, 2017). In de loop van de jaren zestig kwam er een einde aan het lerarentekort. Volgens Prick (2000) startte de afkalving van het beroep al in de jaren zestig doordat de overheid de teugels voor toezicht en controle op het onderwijs losliet ("De zeden werden losser."), wat betreft bijvoorbeeld de inspectie op scholen, centrale toetsing van leerlingen, toelatingsexamens voor leraren en kwaliteit van lerarenopleidingen. Ook kwamen er steeds meer hoger opgeleiden waardoor leraren niet meer vanzelfsprekend tot de culturele elite behoorden (Cörvers et al., 2017).

De terugloop van de leerlingenaantallen leidde tot een daling in de vraag naar leraren, terwijl het aanbod vanuit de lerarenopleidingen nog jaren groot bleef. De lerarenopleidingen waren mede door de goede arbeidsvoorwaarden en loopbaanperspectieven erg populair geworden in de jaren zeventig. Het lerarenoverschot dat in de tweede helft van de jaren tachtig ontstond werd verergerd door de bezuinigingen op onderwijspersoneel en ontslagen. Jonge leraren hadden daarbij weinig baan zekerheid omdat de ontslagen volgens 'last in, first out' (lifo) plaatsvonden, met als gevolg weinig uitgaande mobiliteit van oudere leraren en een vergrijzende beroepsgroep. De vergrijzing van het lerarenbestand had volgens Prick (2000) tot gevolg dat het onderwijs duur werd door het grote aandeel goedbetaalde oudere leraren, jonge docenten weinig loopbaanmogelijkheden hadden, het beroep minder aantrekkelijk werd, de invoering van ict belemmerd en de onderwijsarbeidsmarkt verstoord werd.

Er werden maatregelen genomen om de uitstroom van oudere werkenden te bevorderen en het werk te herverdelen, niet alleen in het onderwijs. Zo werd al in 1976 de maatregel vervroegd uittreden ingevoerd (vut), in 1997 vervangen door de fpu-regeling (flexibele pensionering en uittreding). Voor het onderwijs werd in 1988 de dop-regeling (bevordering doorstroming onderwijspersoneel) ingevoerd, die het mogelijk maakt om deeltijds vervroegd uit te treden. Na verschillende regelingen voor arbeidsduurverkorting werd in 1994 de bapo geïntroduceerd (bevordering arbeidsparticipatie ouderen), die in 2013 werd beëindigd. Daarnaast werd de arbeidsongeschiktheidsroute veel gebruikt om uit te stromen (AOB, 2002; Koning & Lindeboom, 2015; Prick, 2000). Aan de aanbodzijde van de onderwijsarbeidsmarkt werden pogingen ondernomen om de

instroom in de lerarenopleidingen te beperken, onder meer door afschaffing van een aantal populaire deeltijdopleidingen.

Door de ernstige economische crisis in de eerste helft van de jaren tachtig moest er veel bezuinigd worden op de Rijksbegroting. Het kabinet Lubbers reageerde hierop met een beleid van loonmatiging, korting op de salarissen van ambtenaren en verlaging van de socialezekerheidsuitkeringen. Zoals eerder opgemerkt zijn de salarislasten van onderwijspersoneel een grote kostenpost in de Rijksbegroting, en bovendien werden de arbeidsvoorwaarden en -salarissen voor leraren in het onderwijs als (buitensporig) royaal beschouwd (Prick, 2000; Sikkes, 2001). Met de hos-nota (Herziening onderwijs-salaris structuur) in 1985 werden grote bezuinigingen op de salarissen in het onderwijs in gang gezet. Dit raakte met name toekomstige docenten, omdat er vanaf nu betaald werd op basis van functie en ervaring in plaats van leeftijd en bevoegdheid. Een gevolg was ook dat de instroom van het aantal academici afnam omdat er voor hun inschaling niet gekeken werd naar hun academische graad, maar naar het niveau van lesgeven. Voorts werd er door de hos een wachtgeldproblematiek voor de onderwijsbegroting gecreëerd: oudere leraren die ontslagen werden konden moeilijk terugkeren in het onderwijs omdat ze relatief duur waren, en door hun dienstjaren bovendien een bedreiging konden vormen voor het zittende onderwijspersoneel als er nieuwe ontslagrondes kwamen (De Koning, 1997; Prick, 2000).

Vanwege de dalende leerlingenaantallen waren er al veel ontslagen in het onderwijs, waar de ontslagen vanwege de schaalvergrotingen op scholen nog bij kwamen. Prick (2000) betitelt de grote bezuinigingen op de salarissen en het personeel in het onderwijs als een “aanval op de leraar”, een “uitholling van de arbeidsvoorwaarden” en een “onderminning van het leraarsberoep”. De wachtgeldproblematiek in het onderwijs drukte sterk op de Rijksbegroting, wat ook eventuele salarisverhogingen voor leraren in de weg stond (Vermeulen, 1996).

Naast genoemde bezuinigingen op onder meer het onderwijs begon de overheid in de jaren tachtig onder leiding van de kabinetten Lubbers (1982-1994) met een groot-scheepse deregulering (IBO, 2022). De ministeriële nota's – Minder regels, meer ruimte en Hoger onderwijs autonomie en kwaliteit (hoak, zie Bormans & Van den Eijnden, 2025) bevatten een nieuwe beleidsfilosofie voor de onderwijssector. Deze 'besturen-op-afstandfilosofie' werd in de jaren daarna ook doorgevoerd voor de bestuurlijke verhoudingen in de andere onderwijssectoren (Helmers, 2011). Dit betekende meer zelfsturing, autonomie en schaalvergroting bij schoolbesturen gebaseerd op de New Public Management (NPM) benadering voor (onderwijs)organisaties met een publiek belang. Zij moeten resultaten leveren en zich daarvoor verantwoorden, geïnspireerd op de bedrijfsmatige aanpak van het bedrijfsleven. In het hoger onderwijs wordt in verband hiermee medio jaren tachtig al de lumpsum ingevoerd, in het voortgezet onderwijs gebeurt dat in 1996 en het primair onderwijs in 2006.

Naast de hiervoor genoemde wijziging in bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijs is er in de jaren negentig ook een belangrijke stap in de herinrichting van het onderwijsbestel. Vanaf de jaren negentig streeft de overheid ernaar dat het regulier en speciaal onderwijs tegen 2030 steeds nauwer met elkaar worden verbonden in de overgang naar inclusief onderwijs (Helmers, 2011; *Kamerbrief Naar inclusiever onderwijs*, OCW, 2024). Deze 'weer samen naar school'-ontwikkeling doet zich zowel voor in het basisonderwijs als in het voortzet onderwijs.

3.4 Conclusie externe factoren

De periode vanaf 1993 tot heden die in dit rapport wordt onderzocht laat voor de onderwijsarbeidsmarkt meerdere jaren van 'overschotten' zien aan het begin en 'tekorten' aan het eind. Binnen deze periode wisselen jaren van 'tekorten' en 'overschotten' en 'balans elkaar af. Hoewel is aangegeven dat 'tekorten' en 'overschotten' op de onderwijsarbeidsmarkt en zijn deelmarkten moeilijk zijn te onderbouwen vanuit de theorie en de empirie, hebben we de periode tussen 1993 en 2024 op basis van meerdere indicatoren ingedeeld in jaren met een krappe en ruime onderwijsarbeidsmarkt (zie Tabel 3.1). Daarbij moet in acht worden genomen dat dit een algemene typering voor heel Nederland is die per onderwijssoort, regio, vak, type school anders kan enigszins kan variëren.

De jaren met een krappe en een ruime arbeidsmarkt resulteren uit enerzijds de vraag naar leraren door de groei en krimp van het aantal leerlingen en de uitstroom van (oudere) leraren, en anderzijds de nieuwe instroom van leraren vanwege de populariteit van de lerarenopleidingen. Bovendien blijkt de onderwijsarbeidsmarkt wat betreft de lerarentekorten en -overschotten sterk mee te bewegen met de conjunctuur en de algemene situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt en kunnen ook bezuinigingen en andere overheidsmaatregelen gericht op het onderwijs (bijvoorbeeld entree- en toelatings-eisen en normen voor klassenverkleining) een groot (verstorend) effect hebben.

De ontwikkelingen en maatregelen in de jaren tachtig hebben grote impact gehad op (de sturing van) de onderwijsarbeidsmarkt na 1993. In de periode voorafgaande aan 1993 werden 'ombuigingen' en hervormingen noodzakelijk geacht vanwege de slechte staat van de overheidsfinanciën. De onderwijsbegroting en de lerarensalarissen zijn een belangrijke uitgavenpost op de Rijksbegroting en daarmee gevoelig voor deze omstandigheden. De sterke bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden en -salaries van leraren hebben lange tijd in negatieve zin doorgewerkt op de aantrekkelijkheid van het leraarschap. Pas in de laatste jaren lijkt er een kentering te zijn gekomen in de arbeidsvoorwaarden voor leraren in het po en vo, die nu in algemene zin gunstiger lijken te zijn voor leraren in het po en vo ten opzichte van andere sectoren. De situatie op de onderwijsarbeidsmarkt blijft echter onder invloed van de mate waarin de overheid financiële middelen voor het onderwijs beschikbaar stelt.

4 Sturing van het lerarenbeleid

In dit hoofdstuk schetsen we in paragraaf 4.1 eerst de ontwikkelingen in de sturing van het lerarenbeleid, waarbij we over de periode vanaf 1993 kijken hoe het tot de tegenwoordige 'lenige netwerksturing' (zie hoofdstuk 2) is gekomen. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 in op de verschillende akkoorden en convenanten die relevant waren voor het lerarenbeleid dat gericht was op de lerarentekorten. De kabinetten sloten deze met het veld om de gewenste sturing te geven aan het beleid. Paragraaf 4.3 sluit af met enkele conclusies.

4.1 Van centrale sturing naar autonomie

De commissie-Van Es (1993)²³ was kritisch over de governance in het onderwijs. Schoolorganisaties waren weliswaar verantwoordelijk voor het goed functioneren van de arbeidsorganisatie, maar hadden in de praktijk niet veel meer te doen dan de gedetailleerde centrale regelgeving van het ministerie naar de letter van de wet toe te passen en uit te voeren. In deze verhouding tussen rijksoverheid en het onderwijsveld is nadien veel veranderd. In het kader van de vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld, die in de jaren tachtig eerst in het hoger onderwijs en begin jaren negentig ook in het middelbaar beroepsonderwijs en voortgezet onderwijs werd ingezet, veranderde ook de verhouding tussen de centrale overheid en het georganiseerde onderwijsveld. In de praktijk betekende dit vormen van deregulering, autonomievergroting en decentralisatie. De invoering van het formatiebudgetsysteem in het primair en voortgezet onderwijs in 1992 (als onderdeel van de decentralisatie) was hierin een belangrijke stap. Scholen kregen hiermee meer vrijheid om hun personeelsbestand naar eigen behoeften in te richten, binnen de gestelde kaders van het budget.

Enkele jaren later geeft het kabinet in de nota *Maatwerk voor morgen* (1998)²⁴ aan hoe het aankijkt tegen sturing in het lerarenbeleid²⁵, waarbij de trend naar meer decentralisering wordt doorgezet. Werkgevers, werknemers én overheid hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid. Op hoofdlijnen geldt deze verdeling nog steeds:

²³ Instellingsbesluit niet vindbaar, zie ook Kamerstuk 25197, nr. 3.

²⁴ Kamerstuk 23328, nr. 44

²⁵ Zie paragraaf 5.1 voor de beleidsreactie van het kabinet (Vitaal Leiderschap) op het rapport van de commissie-Van Es. *Maatwerk voor morgen* wordt hier apart genoemd omdat het een invloedrijk rapport is voor de periode die volgt. Paragraaf 5.1 bevat tevens een verdere uitwerking van het voorstel in *Maatwerk voor morgen*.

- Scholen en instellingen zijn verantwoordelijk voor de organisatie van het werk, de kwaliteit van hun medewerkers, en de beschikbaarheid van voldoende medewerkers. Ook zijn ze (via hun werkgeversorganisatie) samen met de vakorganisaties verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden.
- Werknemers zijn via vakorganisaties samen met werkgevers verantwoordelijk voor de arbeidsvoorwaarden. En werknemers hebben de individuele verantwoordelijkheid om hun kennis en vaardigheden op peil te houden, en zo aantrekkelijk te blijven op de arbeidsmarkt (employability).
- De overheid schept condities waarin scholen en instellingen hun opdrachten kunnen vervullen. Hierbij heeft de overheid (via het bevoegdheidstelsel) een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de medewerkers.
- Lerarenopleidingen en scholen zijn verantwoordelijk voor het opleiden van nieuwe leraren, eventueel via nieuwe opleidingsroutes, en de kwaliteit van de opleidingen. Ook wat betreft lerarenopleidingen worden activiteiten niet in detail voorgescreven door de overheid, en zal verantwoording achteraf belangrijker worden.

Daarna zijn vele stappen gezet die hebben bijgedragen aan meer bestuursautonomie van de scholen en hun besturen, resulterend in een bestel dat zich kenmerkt door een op papier grote mate van autonomie (IBO, 2022), maar tegelijkertijd ook voortdurend vraagt om balanceren tussen overheidssturing en autonomie, op zoek naar een evenwicht dat de publieke belangen het best dient (Onderwijsraad, 2019).

In het interdepartementale beleidsonderzoek *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid* (IBO, 2022) wordt in vogelvlucht geschetst hoe de sturing van de onderwijssector na de Tweede Wereldoorlog verliep. In paragraaf 3.3 is al aangegeven hoe de overheid in de jaren tachtig is begonnen met zich terug te trekken door deregulering. In de jaren negentig gaat dat proces verder door systeemsturing en geregleerde zelfsturing. De sturingsfilosofie is dat de autonomievergroting van schoolbesturen de onderwijskwaliteit zal verbeteren door bijvoorbeeld meer eigenaarschap, meer professionaliteit en meer concurrentie tussen scholen. De onderliggende gedachte hierbij was dat meer eigen beleidsruimte voor scholen noodzakelijk is om zich te ontwikkelen tot professionele arbeidsorganisaties met een eigen onderwijskundig beleid en personeelsbeleid waarin keuzes worden gemaakt over de inrichting van het onderwijsproces en de verdeling van taken en functies (commissie-Van Es, 1993). Ook gemeentes krijgen meer bevoegdheden, onder andere in het onderwijsachterstandenbeleid samen met besturen en maatschappelijke organisaties. De arbeidsvoorwaardenvorming wordt in stappen gedecentraliseerd vanaf de jaren negentig (Van der Meer en Brinkman, 2019). Volgend op de invoering van de lumpsum²⁶ werd de decentralisatie in de arbeidsvoorwaardenvorming voor het voortgezet onderwijs voltooid in 2007 en voor het primair onderwijs in 2014.

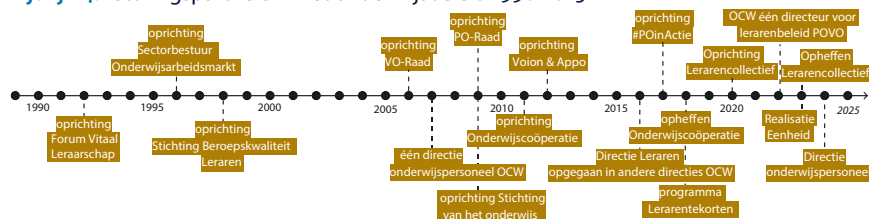
²⁶ De lumpsum-regeling houdt in dat met het weghalen van schotten tussen verschillende budgetten er één budget voor personele lasten resulteert.

Vanaf de jaren nul vindt er versterkte decentralisatie plaats door de zogeheten New Public Governance (NPG) benadering. Hierbij gaat het om decentrale sturing via meerdere partnerschappen. Dit sluit aan op de zogenoemde ‘lenige netwerksturing’ van Waslander et al. (2017). In plaats van directe sturing via wet- en regelgeving is er vooral indirecte sturing via bestuursakkoorden en via het vormen en vormgeven van (tijdelijke) netwerken (door bijvoorbeeld ondersteuning en subsidieregelingen). Naast de vele partners in het netwerk is daarbij ook een netwerk van ondersteuners en consultants van belang om veranderingsprocessen te begeleiden. Daarnaast zijn de versterking van de governancestructuur en het interne en externe toezicht belangrijk. Zo worden er governancecodes per sector ingevoerd in samenwerking met de sectorraden (de PO-Raad en de VO-Raad), worden bestuurlijke en toezichthoudende taken binnen onderwijsorganisaties gescheiden en wordt de professionalisering van besturen gestimuleerd. Ook krijgt de Inspectie van het Onderwijs meer bevoegdheden op het terrein van onderwijskwaliteit, financiën en bestuurlijk handelen. Tot slot komt in 2010 de zorgplicht aangaande minimale leerresultaten voor onderwijsinstellingen tot stand.

In de jaren tien ontstaan er in rap tempo veel sectorale afspraken (‘gereguleerde zelfsturing’) via bestuursakkoorden. De zorgen over de onderwijskwaliteit voor leerlingen tracht de overheid nu niet via wetgeving op te lossen maar door afspraken over prestaties op sectorniveau tussen overheid en sectorraden (waaronder PO-Raad en VO-Raad). Deze afspraken vertalen zich in verbeterplannen voor scholen en verantwoording in jaarverslagen voor de extra financiering die ze krijgen via een ‘prestatiebox’ die deel uitmaakt van de lumpsum. Besturen krijgen ondersteuning voor verbeterplannen, in het bijzonder voor opbrengstgericht werken op het terrein van taal- en rekenprestaties. Voor de groter wordende tussenlaag van ondersteunende (markt)partijen wordt er budget gereserveerd in de vorm van aanbestedingen en subsidies. In het IBO (2022) wordt geconstateerd dat “de laag tussen overheid enerzijds en scholen en besturen anderzijds groter en complexer wordt en beleid geregeld verandert.”

Het is vrijwel onmogelijk om over een lange periode het bonte palet van vaak tijdelijke organisaties tussen overheid en schoolbesturen weer te geven. Op bijgaande tijdlijn geven we slechts enkele min of meer markante oprichtingen vanaf jaren negentig weer in het krachtenveld van de sturingsdynamiek.

Tijdlijn 4.1 Sturingspartners in het onderwijsbeleid 1990-2025



Intermezzo: Sturingsvormen in relatie tot responsabiliseren, normaliseren en instrumenteren

Het lerarenbeleid in Nederland maakt gebruik van zowel harde als zachte sturingsvormen (Linker, 2006). Harde sturingsvormen bestaan uit formele en wettelijke middelen waarmee de overheid direct invloed uitoefent. Voorbeelden hiervan zijn regels over bevoegdheden: wie mag er lesgeven en onder welke voorwaarden? Daarnaast zijn er al dan niet tijdelijke wettelijke bepalingen en subsidieregelingen die worden ingezet om specifieke doelen te bereiken. Denk bijvoorbeeld aan financiële prikkels om meer studenten aan te trekken voor de lerarenopleidingen. Deze instrumenten zijn vaak concreet, meetbaar en juridisch afdwingbaar.

Naast harde sturingsvormen zijn er ook zachte sturingsvormen. In hoofdstuk 2 hebben we verwezen naar de driedeling responsabiliseren, normaliseren en instrumenteren. Zoals Waslander et al. (2017) schrijven: "Actoren kunnen elkaars sturing versterken, vervormen, neutraliseren of tegenwerken. Dat geeft een specifiek interactiepatroon, een sturingsdynamiek." De zachtere vormen van sturing zijn minder dwingend, maar kunnen juist vanwege hun vrijwillige en dialogische karakter effectief zijn in het realiseren van duurzame veranderingen. Ze zijn meer gericht op samenwerking, overleg en het creëren van draagvlak in de sector. Dit is o.a. van belang vanwege de arbeidsdeling (taken en verantwoordelijkheden) tussen de overheid en de organisaties van werkgevers en werknemers, bijvoorbeeld ten aanzien van de loonvorming. Andere voorbeelden hiervan zijn de convenanten tussen vakorganisaties en onderwijsbesturen op onderwijsniveau, en de bestuursakkoorden voor het primair en het voortgezet onderwijs. Daarin worden onder andere afspraken gemaakt over financiën, besturing en gezamenlijke doelen, zoals het verminderen van de werkdruk of het verbeteren van de professionele ontwikkeling van leraren.

Verder constateert het IBO (2022) een proces waarin de overheid meer wil sturen omdat de resultaten tegenvallen, terwijl de onderwijsorganisaties geconfronteerd worden met verschillende sturingsvormen en incoherente sturingsprikkels. Ze ervaren daarvoor 'sturingsoverload' bij het uitvoeren van beleid binnen de eigen organisaties. Ze schermen zich af door zo weinig mogelijk te veranderen waarop de overheid met nog meer sturen reageert om de beleidsresistentie te doorbreken. Er wordt in een vicieuze cirkel aan beide zijden capaciteit gegenereerd om sturing af te houden c.q. de centraal gestelde doelen te bereiken. "Waar resultaten onvoldoende zichtbaar zijn, beweegt de overheid heen en weer tussen sturingsmodellen op zoek naar sturingsmogelijkheden. Dit inconsistente sturen leidt tot verwarring, sturingsoverload en beleidsresistentie." Het IBO (2022) merkt op dat de inzet van middelen aan beide zijden groot is maar de onderwijspraktijk er nauwelijks door verandert. Dat betekent in termen van Waslander

et al. (2017) dat de bestaande organisatieroutines op scholen nauwelijks veranderen en daarmee de sturing weinig uitwerking heeft.

In de laatste jaren richt het beleid zich volgens het IBO (2002) allengs meer op individuele scholen in plaats van op schoolbesturen. Dit creëert voor de besturen een ongemakkelijke situatie omdat zij formeel verantwoordelijk zijn voor het reilen en zeilen binnen de school. Voorbeelden hiervan zijn de besteding van de werkdrukmiddelen op schoolniveau in 2018 en de tijdelijke NPO-middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in en na de COVID-periode.

Het IBO (2022) laat zien dat het vinden van een goede balans tussen actieve sturing vanuit het Rijk en een grote mate van autonomie van het veld nog altijd onderwerp van discussie is. Welk sturingsmodel het meeste bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelen is volgens het IBO-rapport empirisch moeilijk hard te maken. Volgens het IBO-rapport is wel duidelijk dat voor vragen die het schoolbestuur overstijgen, een sterk autonoom model minder geschikt is. "Thema's als kansengelijkheid en het lerarentekort vragen om samenwerking en actieve sturing hierop door de overheid."

Tot slot is het van belang op te merken dat er vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de minister vanzelfsprekend een belangrijke rol is voor het ministerie van OCW, dat functioneert als een tussenschijf tussen wat de politiek wil en wat het onderwijsveld doet en kan dragen. Bij interne reorganisaties bij het ministerie van OCW kan de sturing door de overheid aan verandering onderhevig zijn. Deze reorganisaties kunnen leiden tot verwarring in het onderwijsveld als de budgettering en de bijbehorende en opdracht voor de betreffende organisaties niet duidelijk zijn. Het is echter moeilijk op voorhand vast te stellen wat optimaal zou zijn wat betreft de interne organisatie van het ministerie en de externe sturing van het onderwijsbeleid door het ministerie voor verschillende onderwijssectoren en lerarenopleidingen. Dit blijkt ook treffend uit de Rijksbegroting 2025²⁷, waarin niet voor niets de volgende bestuurlijke ambitie staat: "De overheid gaat meer duidelijkheid bieden over de rollen in het onderwijs. Om de onderwijskwaliteit te verhogen, bieden we bestuurders duidelijkheid met langetermijndoelen, vereenvoudigde en consistente sturing en structurele financiering voor structurele taken in het funderend onderwijs."

27 Kamerstuk 36600-VIII-1

Intermezzo: Interne organisatie ministerie van OCW

De organisatie van het lerarenbeleid is zowel binnen als buiten OCW complex door het grote aantal betrokkenen actoren en door de relatie met artikel 23 over de vrijheid van onderwijs. Tot 2007 was er de directie Arbeidsmarktbeleid en personeel. De focus van deze directie lag vooral op het arbeidsmarktbeleid in het onderwijs. Met de invoering van de lumpsum-financiering, de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en de grotere aandacht voor de rol van de leraar bij de kwaliteit van het onderwijs paste de organisatie niet goed meer.

Voor het uitvoeren van het *Actieplan Leerkracht*, dat is opgesteld in reactie op het rapport *Leerkracht* van de commissie Leraren onder leiding van Rinnooy Kan, is in 2007 de Directie Leraren ingericht. De taken van deze directie zijn gerelateerd aan het doel van het actieplan, namelijk om door een structurele verbetering van de positie van het beroep van leraar te zorgen voor voldoende goede leraren en daarmee het voorspelde tekort aan leraren te verminderen. Onder het rapport *Leerkracht* vielen tevens convenanten, die bijvoorbeeld zorgden voor de salarisverbeteringen in het kader van de nieuwe functiemix. Ook hield deze directie zich bezig met de lerarenopleidingen en met de agenda Krachtig Meesterschap, die onder meer de invoering van de entreetoetsen taal en rekenen en de invoering van kennisbases en kennistoetsen omvatten ter verbetering van het kennisniveau van studenten op de hbo-lerarenopleidingen.

In 2014 is deze directie opgeheven. Redenen hiervoor waren onder meer dat de afstand tussen de stelseldirecties (po, vo, etc.) en de themadirectie Leraren als te groot werd ervaren en tot afstemmingsproblemen leidden. Hier was de spanning tussen de stelseltaak en vaktaak van het ministerie goed zichtbaar: de directies met de stelseltaak, hadden de leraar nodig om dat beleid goed uit te kunnen voeren, en zij hadden geen directe invloed op het lerarenbeleid. Andersom werd de directie leraren niet altijd goed betrokken bij ontwikkelingen in het stelsel, en welke gevolgen die hadden voor het opleiden en professionaliseren van leraren. De taken (en medewerkers) van de directie Leraren werden verdeeld over verschillende directies binnen OCW (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 (voorheen: DG Primair en Voortgezet Onderwijs), 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).

Extra complicatie voor de interne organisatie is dat het lerarenbeleid het pakket van twee DG's en meerdere bewindslieden raakt. Het opleiden van leraren valt immers in de kolom van het hoger onderwijs terwijl het beleid voor leraren en de

kwaliteit van het onderwijs is ondergebracht bij het funderend onderwijs. Door één DG verantwoordelijk te maken voor het lerarenbeleid in het po en vo is dit in 2022 enigszins vereenvoudigd. Tegelijk blijft er nog altijd de spanning bestaan tussen de vak- en stelselrol, zeker ten aanzien van de lerarenopleidingen. Dit herbergt het risico dat het lerarenbeleid voor onder meer de lerarenopleidingen aan verandering onderhevig is vanwege interne organisaties in plaats van een concrete behoefte vanuit het veld of de maatschappij.

4.2 Convenanten en bestuursakkoorden

De decentralisatie van het beleid zoals in gang gezet in de jaren negentig ging gepaard met het afsluiten van convenanten en akkoorden tussen de overheid en het georganiseerde onderwijsveld (zie ook Huisman, 2021). De gedachte daarachter was “dat veranderingen niet langer van bovenaf door de overheid zouden moeten worden opgelegd, en dat de effectiviteit van het beleid zou toenemen indien er sprake was van samenwerking en afspraken met het onderwijsveld”, zo stelt Helmers (2011) in haar proefschrift. De bereidheid tot samenwerking werd daarbij ook vaak mede bepaald door de politiek-economische context. Zo was het Nationaal Onderwijsakkoord (september 2013)²⁸ één van vele pogingen om de relatie tussen de politiek en het maatschappelijke middenveld te herstellen, na omvangrijke bezuinigingen op de overheidsuitgaven in antwoord op de economische recessies in 2008-2009 en 2012-2013 (Hemerijck, et al., 2022; Van der Meer et al., 2023).

Onderstaand geven we een overzicht van de belangrijkste convenanten en akkoorden in de periode 1993-2025. De figuur illustreert dat met de decentralisatie van het beleid en de toegenomen autonomie van schoolbesturen zwaarder geleund wordt op convenanten, sectorakkoorden en bestuursakkoorden. We beperken ons tot de kern van de akkoorden die relevant zijn voor het lerarenbeleid en het sturen op lerarentekorten.

Tijdslijn 4.2 Bestuursakkoorden lerarenbeleid 1993-2025



28 Kamerstuk 33 750 VIII

Schevenings beraad (1993-1994)²⁹

Voor het gesprek over de bestuurlijke vernieuwing in het onderwijs in de jaren negentig vormt het Schevenings beraad tussen de koepelorganisaties en de bewindslieden een belangrijke mijlpaal. De hieruit voortvloeiende 'gezamenlijke richtinggevende uitspraken' worden opgevat als het daadwerkelijke begin van een bestuurlijk veranderingsproces (Onderwijskoepels 1994). Onder meer wordt afgesproken tot de invoering van lumpsumbekostiging, de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg van de minister naar de werkgevers, en een grotere bestedingsvrijheid voor de scholen met de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit bij de school.

Convenant Professionalisering en Begeleiding Onderwijspersoneel PO en VO (2006)³⁰

OCW en de sociale partners sluiten dit convenant om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren en onderwijsinnovatie te stimuleren. Dit willen ze bereiken door professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel en door scholen meer ruimte te geven om in te spelen op ontwikkelingen in de arbeidsmarkt. Hiermee willen ze de bekwaamheid en inzetbaarheid van leraren en schoolleiders vergroten, de uitstroom van jonge leraren beperken, meer zij-instromers aantrekken en het aantal onbevoegde leraren terugdringen. Partijen spreken af dat schoolbesturen integraal strategisch personeelsbeleid voeren en bijvoorbeeld zorgen voor opleidingsscholen, begeleidingsprogramma's voor startende leraren en middelen voor scholing en professionalisering.

Convenant Leerkracht van Nederland (2008)³¹

OCW en de sociale partners sluiten het convenant *Leerkracht van Nederland* om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren en toenemende tekorten tegen te gaan. Dit moet bereikt worden door het beroep aantrekkelijker te maken. Zo wordt afgesproken de positie van de leraar op school te versterken door de professionele ruimte van leraren wettelijk te verankeren. Op schoolniveau vindt de uitwerking plaats in het professioneel statuut. Ook worden afspraken gemaakt over een betere beloning, door meer loopbaanmogelijkheden te creëren in de functiemix, de opleiding mee te wegen bij de functiewaardering en kortere salarislijnen te creëren. In het VO wordt de beloning in tekortregio's hoger. Voorts willen partijen werken aan de 'optimale inzetbaarheid' van leraren. Dit doen ze bijvoorbeeld door ouderen langer te behouden, de arbeidsduur van leraren te verhogen, werkdruk te verminderen en extra onderwijsondersteuners aan te nemen. Daarnaast besluiten partijen om een scholingsfonds (Lerarenbeurs) in te stellen, gaan sociale partners zich inzetten voor meer diversiteit om onbenut arbeidspotentieel aan te boren, en zal de minister een kwaliteitsagenda lerarenopleidingen opstellen. Als laatste werken de partijen aan de oprichting van de Stichting van het Onderwijs als platform van werkgevers en werknemers van alle onderwijssectoren.

²⁹ Originele kamerstuk niet vindbaar, zie ook Kamerstuk 24248-2

³⁰ Zie Kamerstuk 27923-35

³¹ Zie Kamerstuk 27923-59

Bestuursakkoord primair onderwijs (2012-2015)³²

Dit akkoord tussen OCW en de PO-raad richt zich op opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en schoolleiders. Leraren moeten opbrengstgericht kunnen werken en moeten kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen in de groep. Zij registreren zich in een beroepsregister, krijgen formele beoordelings-, functionerings- en/of loopbaangesprekken en startende leraren krijgen betere begeleiding. Ook schoolleiders professionaliseren zich zodat ze voldoen aan de bekwaamheidseisen, en registreren zich in het beroepsregister. Via de *Regeling Prestatiebox PO* ontvangen scholen jaarlijks aanvullende middelen gekoppeld aan deze doelen. OCW stelt ruimte voor en vertrouwen in schoolbesturen centraal en verwacht van scholen dat zij de landelijke ambities naar concrete doelen op schoolniveau vertalen. Het programma *School aan Zet* ondersteunt hierbij.

Bestuursakkoord voortgezet onderwijs (2012-2015)³³

OCW en de VO-raad sluiten dit akkoord om een impuls te geven aan opbrengstgericht werken, lerende organisatie en HRM-beleid, en professionalisering van leraren en schoolleiders. Leraren moeten verschillen tussen leerlingen signaleren, een ambitieuze leercultuur neerzetten waarin excellentie wordt gestimuleerd, en opbrengstgericht kunnen werken. Op scholen moet sprake zijn van een lerende cultuur waarin leraren en schoolleiders blijven leren. Goed HRM-beleid, personeelsgesprekken en verdere professionalisering van schoolleiders is daarvoor een voorwaarde. Het vertrekpunt is de autonomie van het bestuur en de school. Via de *Regeling Prestatiebox VO* ontvangen scholen jaarlijks aanvullende middelen gekoppeld aan dit akkoord. Het programma *School aan zet* ondersteunt scholen hierbij.

Nationaal Onderwijsakkoord (2013)³⁴

De focus van dit akkoord tussen OCW en de sociale partners (behalve AOb) ligt op het verbeteren van de onderwijskwaliteit en de aanpak van dreigende tekorten. Dit willen ze bereiken door de beroepsstandaard te verhogen en het werk aantrekkelijker te maken. Elke leraar moet bevoegd zijn en leraren moeten voldoende tijd, geld en ruimte krijgen om hun bekwaamheid te onderhouden met bij- en nascholing. Het sluitstuk hiervan is het Lerarenregister, analoog aan het BIG-register in de zorg. De zeggenschap van teams wordt wettelijk verankerd in een professioneel statuut. Hiernaast zetten partijen in op het verlagen van de werkdruk, onder andere door de onderwijstijd in het vo naar duizend uur te verlagen. Om de regeldruk te verminderen werkt OCW een regeldrukagenda uit. Partijen willen de kwaliteit van de lerarenopleidingen verbeteren met een verscherping van instroomeisen en meer regionale en landelijke samenwerking, en daarmee de uitval en instroom van lerarenopleidingen beperken. Om de lerarentekorten te verminderen moet er in het vo een baangarantie tekortvakken komen en wordt geld vrijgemaakt voor extra werkgelegenheid voor 3.000 jonge leraren. De salarissen moeten vanaf 2015 weer

³² Zie Kamerstuk 31293-13

³³ Zie Kamerstuk 31289-110

³⁴ Zie Kamerstuk 33 750 VIII

stijgen, en de bapo-regeling wordt vervangen door een nieuwe seniorenregeling om de participatie en kwaliteit van oudere leraren te bevorderen.

Sectorakkoord VO (2014 – 2017)³⁵

OCW en de VO-Raad sluiten dit akkoord voor 'toekomstbestendig onderwijs' van hoge kwaliteit. Dit willen ze bereiken door in te zetten op een professionele school: een lerende organisatie die onderwijs- en personeelsontwikkeling aan elkaar koppelt. Besturen zijn aan zet om meer professionele ruimte voor de leraar en lerarenteams te scheppen. Er moeten meer en beter gekwalificeerde masteropgeleide leraren komen door samenwerking met de regio en de lerarenopleidingen, een eventuele tegemoetkoming voor studenten, versterkte inzet van de lerarenbeurs, en werving- en selectiebeleid van scholen. Opleiden in de school wordt gestimuleerd met extra opleidingsplaatsen. Besturen moeten daarnaast zorgen voor strategische personeelsplanning, het koppelen van HR-beleid aan strategische doelen, jaarlijkse functioneringsgesprekken, en een inwerkprogramma voor startende leraren. Het Lerarenregister moet het sluitstuk worden van de professionalisering van leraren. OCW werkt in de regeldrukagenda uit welke regels worden afgeschaft, verbeterd en vereenvoudigd. Hiernaast worden afspraken gemaakt over sturing en verantwoording, ondersteuning, de onderwijsorganisatie- en inhoud en schoolleiders. Terugkerende thema's hierin zijn ruimte en vertrouwen voor scholen als professionele organisaties, en samenwerking tussen onderwijssectoren en in de regio.

Bestuursakkoord PO (2014 – 2020)³⁶

OCW en de PO-raad sluiten dit akkoord voor een kwaliteitsverbetering in het onderwijs. Er wordt ingezet op een professionele school, goed bestuur en kwalitatief goede leraren. De PO-raad moet hierin een regierol nemen. Scholen gaan werken met een planmatige cyclus van kwaliteitszorg, besturen stellen professionaliseringsagenda's op en de PO-raad organiseert bestuurlijke visitaties en ontwikkelt Vensters PO, een platform waarop besturen zich kunnen verantwoorden richting ouders en andere belanghebbenden. OCW vermindert de regeldruk en onderzoekt of de bekostiging versimpeld kan worden. Er wordt gewerkt aan meer masteropgeleide leraren, bijvoorbeeld door een tegemoetkoming voor pabo-afgestudeerden die een masteropleiding volgen, en meer routes in leerwerktrajecten en zij-instroom. De lerarenbeurs wordt uitgebreid en startende leraren moeten beter worden begeleid. Een universitaire lerarenopleiding basisonderwijs wordt verkend.

Regeldrukagenda Onderwijs (2014 – 2017)³⁷

In de *Regeldrukagenda Onderwijs* maken OCW en de sociale partners afspraken over het terugdringen van regeldruk. De agenda geeft een overzicht van regels die worden afgeschaft, verbeterd en vereenvoudigd, met als doel werkplezier en kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

³⁵ Zie Kamerstuk 312899-187

³⁶ Zie Kamerstuk 31293-211

³⁷ Zie Kamerstuk 29515-356

Geactualiseerd Sectorakkoord VO (2018 – 2020)³⁸

OCW en de VO-Raad bouwen verder op het sectorakkoord uit 2014. Het doel blijft onderwijskwaliteit. Er wordt (net als in 2014) ingezet op scholen als professionele organisaties met strategisch personeelsbeleid en regionale samenwerking. Met name scholen zijn verantwoordelijk voor de professionalisering en ontwikkeling van (startende) leraren en het uitbreiden van opleidingsplaatsen. Er wordt van scholen verwacht dat zij hun governance op orde hebben verantwoording afleggen. Omdat 100% bevoegd lesgeven niet haalbaar blijkt gaat OCW met het veld verkennen hoe het bevoegdheidsstelsel in de toekomst georganiseerd moet worden.

Geactualiseerd Bestuursakkoord PO (2018 – 2020)³⁹

OCW en de PO-raad bouwen verder op het bestuursakkoord uit 2014. Het doel blijft de onderwijskwaliteit te verbeteren. Er wordt (net als in 2014) ingezet op scholen als professionele organisaties met strategisch personeelsbeleid.

Werkdrukakkoord PO (2018)⁴⁰

OCW en de sociale partners sluiten dit akkoord om de werkdruk terug te dringen. In het regeerakkoord stelt het kabinet hiervoor structureel €430 miljoen beschikbaar. Schoolteams en de medezeggenschap kiezen welke maatregelen er op hun school worden genomen. De sociale partners ondersteunen scholen hierbij met informatie, begeleiding en advies. Het akkoord doet een beroep op scholen als professionele organisaties met goed bestuur en goede schoolleiders.

Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen (2020 – 2023)⁴¹

OCW maakt in dit bestuursakkoord samen met de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) afspraken met als dubbele doelstelling de lerarentekorten tegen te gaan door flexibilisering van de lerarenopleidingen enerzijds, en de kwaliteit van leraren te verhogen anderzijds. Dit willen zij bereiken door meer maatwerk in de lerarenopleidingen. Eerder verworven competenties moeten beter worden meegenomen, het curriculum wordt meer modulair en opleidingstypen worden ontschot. Ook wordt ingezet op meer samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen en leraren, met name op het gebied van de doorlopende leerlijn en leven lang leren. Als laatste wordt ingezet op academische opleidingsroutes naar leraar in het po.

Convenant Lerarentekorten G5 (2020 – 2024)⁴²

OCW sluit een convenant met de gemeente, schoolbesturen, en lerarenopleiding in elk van de steden in de G5 (Almere, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht). Doel is het aanpakken van het personeelstekort in het primair onderwijs, om zo conti-

38 Zie Kamerstuk 31289-369

39 Zie Kamerstuk 31293-395

40 Zie Kamerstuk 27923-284

41 Zie Kamerstuk 27923-412

42 Zie Kamerstuk 27923-410 en Kamerstuk 27923-490

nuïteit, kwaliteit en kansengelijkheid te waarborgen. Elke gemeente stelt hiervoor een noodplan op.

Onderwijsakkoord (2022 – 2025)⁴³

OCW en de sociale partners in het primair en voortgezet onderwijs willen samen het personeelstekort en de werkdruk in het onderwijs aanpakken, met als doel een sterkere onderwijsarbeidsmarkt in het funderend onderwijs (*Samen voor het beste onderwijs*). Hiervoor wordt in totaal 1.534 miljoen euro uitgetrokken. De loonkloof tussen het primair en voortgezet onderwijs wordt gedicht, en de salarissen in het primair onderwijs gaan omhoog. De arbeidsmarkttoelage, initieel ingezet als onderdeel van het NPO-programma, wordt structureel. Er komen middelen voor de aanpak van werkdruk in het voortgezet onderwijs en de professionalisering van leraren en schoolleiders; in de cao worden verdere afspraken gemaakt over hoe dit geld besteed wordt.

4.3 Conclusie sturing lerarenbeleid

Uit de terugblik in dit en het vorige hoofdstuk volgt de conclusie dat er in de periode eind jaren tachtig en begin jaren negentig een omslag in de sturingsfilosofie in gang is gezet van centrale sturing naar sturing die meer autonomie voor de sector en de scholen behelst, onder andere tot uiting komend in de sectorale loonvorming, binnen door de overheid gestelde budgettaire kaders. Deze omslag hangt samen met de decentralisatietendens van de kabinetten Lubbers (1982-1994) die voorafgingen aan onze onderzoeksperiode. Daar waar scholen voorheen centraal door het ministerie van OCW werden aangestuurd om gedetailleerde wet- en regelgeving toe te passen en uit te voeren, kregen de onderwijssectoren en scholen daarna steeds meer autonomie door deregulering en decentralisatie. Dat gold ook voor de functiestructuur en samenstelling van het personeelsbestand. Hoewel de sector vo en zeker de sector po wat dat betreft enigszins achterliepen op bijvoorbeeld de situatie in het hoger onderwijs, werden ook zij uiteindelijk meegenomen in deze trend die geïnspireerd is op New Public Management (zie paragraaf 3.3) en later New Public Governance. De invoering van de lumpsum in eerst het vo en later het po en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming voor het vo in 2007 en po in 2014 kunnen worden beschouwd als het sluitstuk hiervan. De hele dereguleringstrend die eind jaren tachtig werd ingezet kan worden beschouwd als een paradigmawijziging van beleid (i.e. van de derde orde), waarbij onderliggende waarden, doelen en beleidsinstrumenten zijn veranderd.⁴⁴

Door de verandering in de aansturing krijgen maatschappelijke actoren meer autonomie, met in eerste instantie (organisaties van) werknemers en werkgevers en de lerarenopleidingen die samen met de overheid ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben voor personeel, arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden en opleidingen. De

⁴³ Zie Kamerstuk 35925-VIII-184

⁴⁴ In de volgende hoofdstukken wordt er ingegaan op meerdere beleidsveranderingen, ook van een lagere orde.

nieuwe sturingsfilosofie zet een beweging in gang met meer autonomie van scholen en hun besturen. Op papier is er veel autonomie, maar er is ook veel 'zachte' overheidssturing in het systeem en gereguleerde zelfsturing. De sturingsfilosofie behelst dat de autonomievergroting van schoolbesturen de onderwijskwaliteit zal verbeteren door bijvoorbeeld meer eigenaarschap, meer professionaliteit en meer concurrentie tussen scholen. De vergroting van de autonomie heeft tevens betrekking op de gemeentes die samen met besturen en maatschappelijke organisaties invulling gaan geven aan het onderwijsachterstandenbeleid. Vanuit de overheid wordt in overleg met sectororganisaties het interne toezicht en de governancestructuur versterkt.

De sturing wordt vormgegeven door ondersteuning en subsidieregelingen, en door de vele convenanten en bestuursakkoorden. Dit kan ook wel worden getypeerd als 'lenige netwerksturing' door de overheid (zie hoofdstuk 2), met telkens verschillende en wisselende partners. Door de onderwijspraktijk wordt een sturingsoverload ervaren, met verwarrende, veranderende en inconsistente signalen vanuit de overheid op veel verschillende beleidsthema's, een tussenlaag die groter wordt en beleid dat ingewikkelder wordt. Daardoor ontstaat er beleidsresistentie (Waslander et al., 2017) bij de scholen en schoolbesturen, en een vicieuze cirkel van het inzetten van meer capaciteit aan beide zijden (overheid versus scholen). De overheid tracht daarbij maatregelen op te leggen om doelen te bereiken, terwijl de scholen hun organisatieroutines zoveel mogelijk in stand willen houden en maatregelen proberen af te houden. Reorganisaties bij het ministerie van OCW kunnen de sturingsdilemma's nog vergroten, evenals het ontbreken van een duidelijke beleidstheorie. In het laatste concluderende hoofdstuk van dit rapport komen we terug op de sturingsfilosofie en de relatie met de beleidsmaatregelen gericht op de lerarentekorten in de verschillende beleidsperiodes.

5 Beleidsontwikkelingen

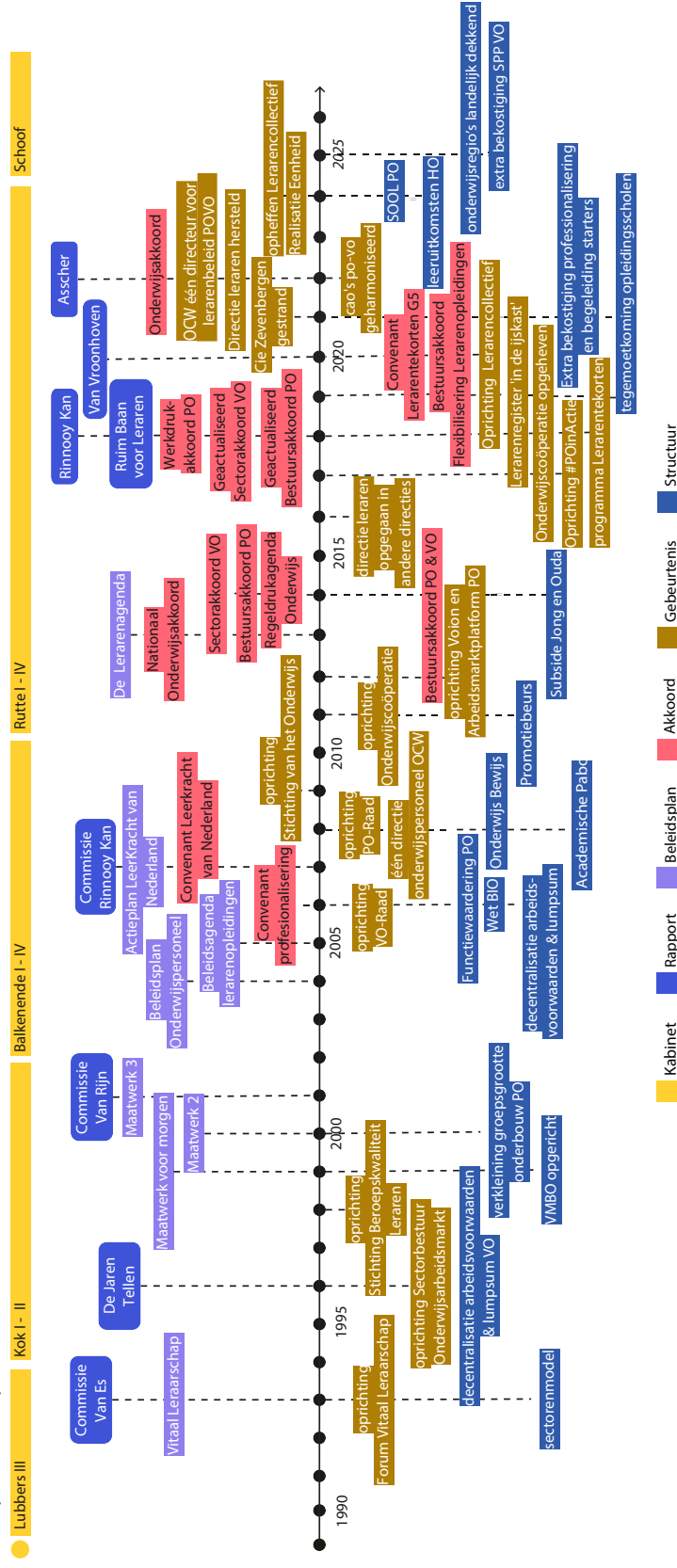
1993-2025

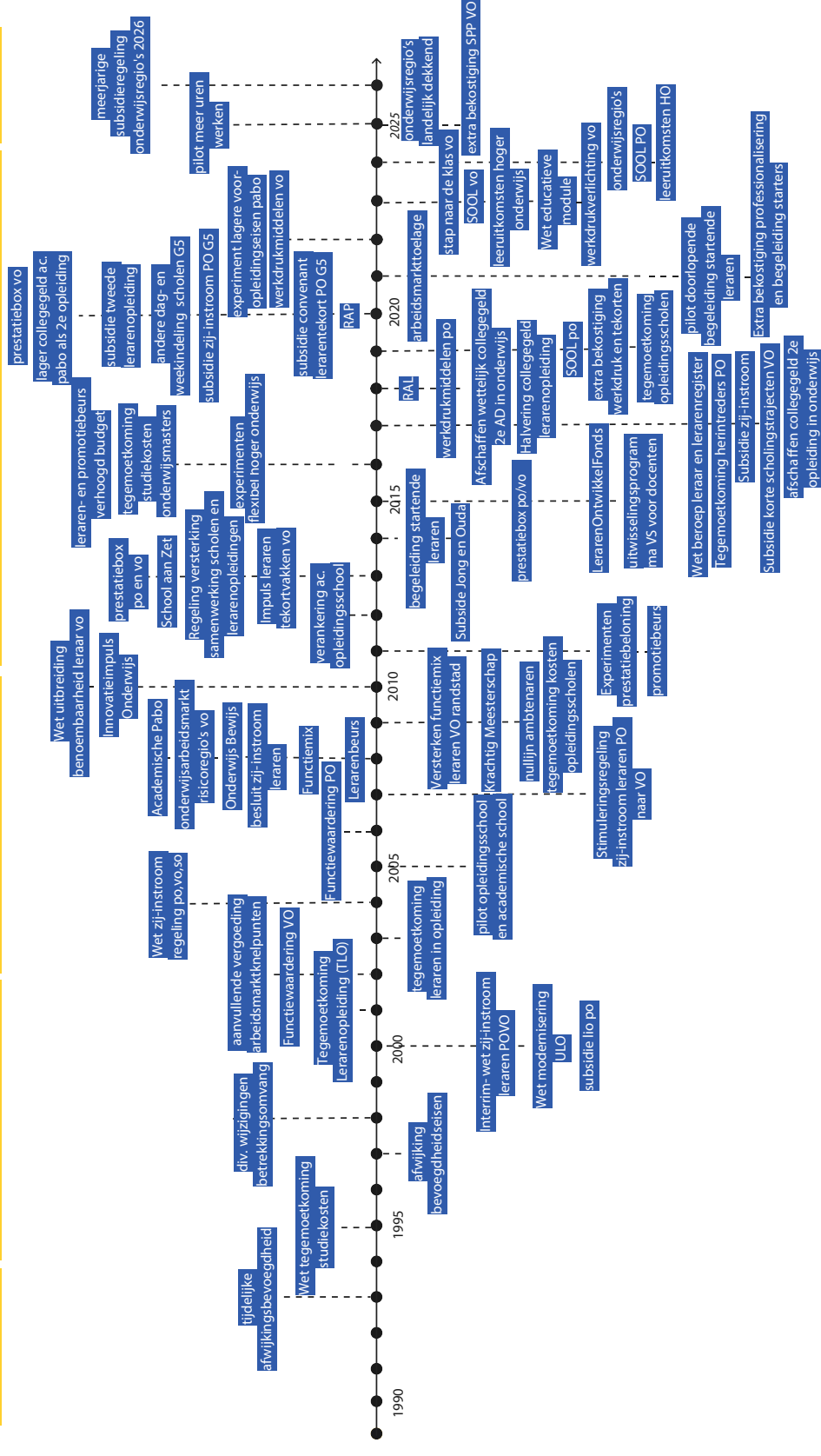
In dit hoofdstuk brengen we de beleidsontwikkelingen op het gebied van lerarentekorten vanaf 1993 (commissie-Van Es) in kaart. In paragraaf 5.1 worden eerst alle beleidsmaatregelen gericht op de bestrijding van het lerarentekort en de context van deze maatregelen chronologisch samengevat door middel van twee tijdlijnen. In paragraaf 5.2 beschrijven we de verschillende beleidsagenda's waarin kabinetten hun visie en plannen voor het lerarenbeleid uiteenzetten, deels in reactie op de adviezen van de commissie-Van Es (1993) en de commissie-Rinnooy Kan (2007). De bestuursakkoorden en convenanten die de kabinetten met het veld in verband hiermee afsloten om de gewenste sturing te geven aan het beleid zijn in het vorige hoofdstuk over de sturingsdynamiek besproken. In paragraaf 5.3 beschrijven we de concrete beleidsmaatregelen naar doel en interventieniveau die mede op basis van de bestuursakkoorden en convenanten zijn genomen in de periode 1993-2025 om het lerarentekort terug te dringen. In paragraaf 5.4 maken we nog enkele andere onderverdelingen van de beleidsmaatregelen, te weten naar interventiemechanisme en -thema, naar soort (niet-)financiële prikkel en maatregel. In paragraaf 5.5 zoomen we iets dieper in op enkele typen maatregelen. In paragraaf 5.6 sluiten we af met de conclusies.

5.1 Overzicht van context en beleidsmaatregelen in twee tijdlijnen

In de periode 1993 - 2025 zijn in totaal 72 specifieke beleidsmaatregelen genomen die min of meer direct beogen bij te dragen aan het terugdringen van het lerarentekort. Bijlage 1 bevat een nadere uitleg over de methodiek van de dataverzameling voor deze maatregelen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de tijdlijnen met alle maatregelen. Daarnaast bevat deze bijlage een overzicht van de context van beleid met de kabinetten en hun regeringsperiode, de commissies, beleidsagenda's, aanpalende maatregelen, bestuursakkoorden en convenanten. De informatie in de overzichten van bijlage 2 zijn chronologisch gevisualiseerd aan de hand van de twee bijgaande tijdlijnen.

Tijdslijn 5.1 Context van maatregelen lerarentekorten, 1993-2025: Commissies, beleidsagenda's, bestuursakkoorden en convenanten, verandering in het sturingsnetwerk (per kabinetperiode)





5.2 Bespreking van beleidsagenda's OCW

Onze historische analyse van beleid ten aanzien van het lerarentekort begint in 1993. In dat jaar verscheen het eindrapport van de commissie-Van Es *Een beroep met perspectief* en de beleidsreactie daarop *Vitaal Leraarschap*. Later kwamen de commissie inzake de Rechtspositie van Onderwijspersoneel (onder leiding van Van Rijn) in 2001 en de commissie Leraren (onder leiding van Rinnooy Kan) in 2007. De *Lerarenagenda 2013-2020* kwam tot stand op initiatief van het ministerie van OCW, zonder de inbreng van een commissie. Vanaf 2020 is er geen specifieke beleidsagenda, maar wordt het beleid met (jaarlijkse) beleidsbrieven ingevuld en verantwoord. Figuur 5.1 toont de tijdlijn waarop onder meer de commissies en de OCW-beleidsagenda's aangaande het lerarenbeleid in de periode 1993-2025 terug te vinden zijn. De beleidsagenda's worden hieronder nader besproken.

Vanuit historisch perspectief is het relevant om op te merken dat in het rapport van de commissie-Van Es (dreigende) lerarentekorten vrijwel nog niet aan de orde zijn. Dit is in lijn met de eerder in dit rapport beschreven relatief lage vacaturecijfers en relatief hoge werkloosheidscijfers begin jaren negentig. De commissie is niettemin kritisch over de arbeidsmarktpositie van de leraar. De eerste aanstelling van beginnende leraren was ook al in 1993 in veel gevallen een parttime aanstelling. Dit zette in combinatie met overige ongunstige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, zoals onvoldoende tijd en aandacht voor voorbereiding van lessen, voor begeleiding van jonge leraren, voor correctiewerk en eigen studie, en een door de hof-nota (zie hoofdstuk 3) relatief laag aanvangssalaris, de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep onder druk, aldus de commissie.

Vitaal leraarschap (1993)⁴⁵

In de beleidsreactie *Vitaal leraarschap* onderschrijft het kabinet op hoofdlijnen de visie van de commissie-Van Es. Centraal in het advies van de commissie staat de ontwikkeling van de school tot een professionele organisatie met een eigen onderwijskundig beleid en personeelsbeleid met keuzes over de inrichting van het onderwijsproces en de verdeling van taken en functies. De kernproblemen die de commissie signaleert hadden betrekking op: achterblijvende professionalisering van leraren, beperkte arbeidsmobiliteit van leraren (zowel binnen het onderwijs als naar andere sectoren), te hoge taakbelasting en een dalende maatschappelijke status van de leraar.

De beleidsreactie van het kabinet bevestigt dat scholen een “normale arbeidsorganisatie worden met een eigen onderwijskundig beleid en personeelsbeleid”. Het kabinet wil de beleidsruimte van scholen vergroten en beter zichtbaar maken, ten aanzien van het primaire proces, de arbeidsvoorwaarden, taak- en functiedifferentiatie, functiewaardering, beoordeling en beloning, mobiliteit van leraren, schoolmanagement en het financiële kader. Op twee onderdelen kiest het kabinet voor een andere benade-

⁴⁵ Kamerstuk niet beschikbaar, beleidsreactie opvraagbaar bij onderzoekers

ring dan de commissie. Ten eerste vraagt het kabinet nadrukkelijker aandacht voor het vakmanschap van leraren, hun vermogen om onderwijs te geven aan leerlingen rekening houdend met allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de multiculturele samenstelling van de bevolking, of de trend van individualisering. Ten tweede kiest het kabinet ervoor om de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bekwaamheid van de leraar te behouden, in tegenstelling tot het advies van de commissie-Van Es die juist voorstelde om het schoolbestuur hier meer verantwoordelijkheid in te geven. “Men kan leraar worden door het volgen van een lerarenopleiding of via andere wegen, maar in alle gevallen zal de leraar moeten voldoen aan de bekwaamheidseisen.” Het kabinet nodigt de beroepsgroep uit om hiervoor zelf kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen.⁴⁶

Verder met Vitaal Leraarschap (1998)⁴⁷

Verder met Vitaal Leraarschap borduurt voort op *Vitaal Leraarschap*. Het beleid uit de eerdere nota moet worden versterkt op de thema's:

- Stimuleren van het personeelsbeleid op het niveau van instellingen en schoolbesturen.
- Versterken van het schoolmanagement (directeur en college van bestuur) als belangrijke actor in het professionaliseringsproces van de school en de leraar, o.a. door een opleidingstrajecten voor leidinggevenden.

Daarnaast stelt de nota drie nieuwe invalshoeken voor:

- De rol van de leraar als sleutelfiguur in het leerproces, o.a. door ‘leven lang leren’, onderhoudscontracten, bedrijfsstages, nascholing, en een pilot scholingskeurmerk.
- Het laten uitstralen van de kwaliteit van de leraar, waarin de overheid, schoolbesturen, leerlingen en leraren een rol moeten vervullen, o.a. door een Wet op het Leraarschap die leraren als individu of beroepsgroep aanspreekt. Hierin kunnen de beroepsorganisatie, de beroepsstandaard en het Lerarenregister worden opgenomen.
- Loopbaanfasering: leraren perspectieven bieden op grond van gebleken kwaliteit of ontwikkeling in kwaliteit, en de lerarenopleidingen hierop aanpassen.

Maatwerk voor morgen (1998)⁴⁸

In de nota *Maatwerk voor morgen, het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt* wordt de lijn van *Vitaal Leraarschap* verder uitgewerkt. In deze beleidsnota schetst de minister twee grote uitdagingen, hoewel ook de andere zaken uit *Vitaal leraarschap* aan bod komen. Ten eerste, hogere eisen aan leraren op het gebied van vernieuwing en verdere professionalisering. Ten tweede, een (dreigende) krappe arbeidsmarkt waarin het moeilijker wordt om iedere dag voldoende mensen voor de klas te krijgen. Het voorkomen van grote tekorten aan onderwijspersoneel is dé uitdaging waar werkgevers, werknemers en de overheid voor staan, terwijl er geen afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteitseisen. Dat deze oproep geen overbodige luxe was, hebben we laten zien

⁴⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23 328, nr. 1

⁴⁷ Kamerstuk niet beschikbaar, beleidsreactie opvraagbaar bij onderzoekers

⁴⁸ Kamerstuk 23328-44

in paragraaf 3.2 (en Tabel 3.1) waar duidelijk was dat de onderwijsarbeidsmarkt in 1998 weliswaar nog redelijk in evenwicht was, kort daarop gevolgd door een periode van een krappe arbeidsmarkt, met aanzienlijke lerarentekorten in 2000 en 2001.

In de aanbiedingsbrief bij de nota van 2 november 1998 benadrukt de minister dat de aanpak van het ministerie erop gericht is vraag en aanbod zo goed mogelijk met elkaar in evenwicht te brengen.⁴⁹ Professionele arbeidsbemiddeling en het stimuleren van netwerkvorming op regionaal en lokaal niveau zijn enkele instrumenten die hiervoor zullen worden ingezet. In algemene zin richt de aanpak zich op het aantrekkelijker maken van het werken in het onderwijs. De rol van ict in het beroep wordt verondersteld hierin een belangrijke rol te spelen. Daarnaast is de veronderstelling dat het werken in het onderwijs aantrekkelijker wordt door te streven naar een opener onderwijsarbeidsmarkt. Dat kan volgens de minister worden bereikt door de verruiming van de toegang tot het beroep via zij-instroom, het aantrekkelijk maken van de lerarenopleidingen en het ontwikkelen van een modern en integraal personeelsbeleid.

De maatregelen in *Maatwerk voor morgen* worden thematisch onderscheiden:

- Meer ruimte op het gebied van arbeidsvoorwaarden en organisatie van het werk;
- Bewaken van de kwaliteit van het personeel;
- Betere condities voor instroom van personeel.

Niet expliciet als thema's genoemd, maar in de nota wel aanwezig zijn:

- Nieuwe routes naar het leraarschap;
- Urgentieprogramma's tekorten.

Modernisering arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid

Het doel van moderne arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid is bij te dragen aan een beter imago van het leraarsberoep en het versterken van de positie van de onderwijssector op de arbeidsmarkt. Dit moet worden bereikt door differentiatie en maatwerk in arbeidsvoorwaarden en aandacht voor taakbelasting, werkdruk en mobiliteit in de cao. Daarnaast wordt ingezet op integraal en leeftijdsbewust personeelsbeleid en betere nascholing en mobiliteit.

De kwaliteit van het beroep

Het doel van de voorstellen op dit vlak is tweeledig. Ten eerste is de kwaliteit van leraren, ook bij ruimere toegang tot het beroep leraar, een doel op zich. Ten tweede draagt de kwaliteit van leraren bij aan de beroepstrots en positieve beeldvorming, wat het vak aantrekkelijker maakt en kan zorgen voor meer instroom. Het belangrijkste voorstel op dit gebied is de *Wet op het leraarschap*. Hierin wordt met een Lerarenregister gewaarborgd dat leraren blijvend voldoen aan actuele bekwaamheidseisen. De beroepsgroep zelf moet de inhoudelijke eisen voor het register ontwikkelen en bijhouden, en een systeem van certificering van deskundigheidsbevordering voorstellen. Ook komen er

⁴⁹ Kamerstuk II 1998/99, 23328, nr.44.

startbekwaamheidseisen die richting geven aan lerarenopleidingen, zittende leraren en zij-instroomers. Leraren worden als individu en beroepsgroep aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het beroep.

Diversiteit in het leraarsberoep

Het doel is om het aanbod van leraren te vergroten, en het aantrekken van andere kwaliteiten en maatschappelijke ervaringen. Via de zijinstroom moeten nieuwe leraren worden aangetrokken. Het wordt bijvoorbeeld mogelijk om na een assessment een tijdelijke aanstelling te krijgen, op voorwaarden dat diegene binnen twee jaar startbekwaam is. De toelating tot het leraarsberoep wordt daarmee beperkt verruimd. De kwaliteit wordt gegarandeerd met diploma's, selectie en een assessment met een bijbehorend opleidings- en begeleidingsplan.

Nieuwe routes naar het leraarschap

Door een veranderde vraag van scholen naar docenten en studenten, zowel kwantitatief als kwalitatief, zijn (volgens de nota) nieuwe opleidingsroutes vereist, die aansluiten bij de wensen van scholen, studenten (initiële instroom) en nieuwe doelgroepen (zijinstroom). Dit vergt van lerarenopleidingen een meer vraaggeoriënteerde opstelling, met onder andere aandacht voor flexibele en duale opleidingsroutes. De overheid stimuleert dit door initiatieven uit de sector (financieel) te ondersteunen en belemmeringen weg te nemen.

Alle hens aan dek: de personeelsvoorziening in het onderwijs

Daarnaast bespreekt Maatwerk voor morgen de voortgang van urgentieprogramma's die op korte termijn de lerarentekorten moeten tegengaan. Dit betreft maatregelen in de instroom (lokale arbeidsbemiddeling, belemmeringen wegnemen, campagnes voor de lerarenopleidingen, stille reserve mobiliseren en specifieke groepen stimuleren), doorstroom (mobiliteit bevorderen binnen en van buiten het onderwijs, uitbreiden van de aanstellingsomvang) en uitstroom (combinatie arbeid en zorg, integraal personeelsbeleid, terugdringen ziekteverzuim).

Maatwerk II (2000)⁵⁰

Maatwerk II, een vervolgnota over een open onderwijsarbeidsmarkt, borduurt voort op *Maatwerk voor morgen*. De nota geeft op gedetailleerd inzicht in de vooruitgang en eerste resultaten die zijn geboekt met de maatregelen uit *Maatwerk voor morgen* (i.e. *Maatwerk I*). Enkele voorbeelden hiervan zijn: flexibelere opleidingstrajecten aan de lerarenopleidingen, hechtere regionale samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen om dualisering van opleidingen mogelijk te maken, voorbereiding wet zij-instroom, stappen om te komen tot meer marktconforme salarisontwikkeling (en overige arbeidsvoorwaarden) en budget voor ondersteuning in de school, functiedifferentiatie en aanpak van de werkdruk. Ook worden stappen gezet om het arbeidspotentieel in de bapo en de fpu meer te benutten (zie ook paragraaf 3.3 en 6.1). Tegelijkertijd

⁵⁰ Kamerstuk 23328-67

vraagt de nota aandacht voor toenemende krapte op de arbeidsmarkt; zie ook paragraaf 3.2 waar we dit aanschouwelijk maakten op basis van arbeidsmarkt cijfers. Belangrijke nieuwe voorstellen in *Maatwerk II* zijn:

- Het opleiden in de school, waarbij lerarenopleidingen en scholen samen de opleiding van leraren vormgeven;
- Het vinden van nieuwe groepen mensen die een functie binnen het onderwijs kunnen gaan vervullen;
- Een nieuwe aanpak van vervangingsproblematiek in het primair onderwijs, waarbij de schoolorganisatie structureel rekening gaat houden met de vervangingsvraag en dat de vervanging door de meer ervaren leraren wordt gedaan.

De nota bevat in de woorden van de minister “ingrijpende beleidsvoorstellen die moeten leiden tot een open en flexibele onderwijsarbeidsmarkt.” Tegelijkertijd wil de minister met het kabinet “de discussie voortzetten, en maximaal ruimte bieden aan die ideeën en inzichten die bijdragen aan de evenwichtige onderwijsarbeidsmarkt die ons voor ogen staat”. Benadrukt wordt nogmaals dat lerarenopleidingen en scholen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het opleiden van nieuwe en zittende leraren.⁵¹

Maatwerk III (2001)⁵²

Maatwerk III is een vervolg op *Maatwerk voor morgen* en *Maatwerk II* en werkt verder aan een open onderwijsarbeidsmarkt. Dit gebeurt door scholen verder te ondersteunen bij het vormgeven van hun school- en personeelsbeleid. Belangrijke thema's zijn:

- Verdere functiedifferentiatie;
- Meer onderwijsassistenten;
- Opleiden in de school;
- Regionale overlegplatforms;
- Ondersteuning op maat door educatieve infrastructuur door middel van marktwerking.

Actieplan LeerKracht van Nederland (2007)⁵³

Het *Actieplan LeerKracht van Nederland* is de beleidsreactie op het advies *LeerKracht!* van de commissie Leraren, ook wel commissie-Rinnooy Kan genoemd, en het advies *Leraarschap is eigenaarschap*, van de Onderwijsraad (2007). Een dreigend tekort aan goede leraren is volgens het *Actieplan LeerKracht van Nederland* de grootste uitdaging op het moment. Een belangrijk uitgangspunt van het op dat moment regerende kabinet is ‘no cure, no pay’. Het kabinet maakt met sociale partners bindende resultaatafspraken over de maatregelen – zoals beloningsdifferentiatie, functiemix en aantal bevoegde docenten - die worden vastgelegd in een convenant. Scholen worden op deze prestaties afgerekend. Volgens het kabinet is het schoolbestuur verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en het afleggen van verantwoording daarover. Dit wil het

⁵¹ Kamerstuk 23328-67

⁵² Kamerstuk niet beschikbaar, beleidsreactie opvraagbaar bij onderzoekers

⁵³ Kamerstuk 278923-45

kabinet wettelijk vastleggen in een zorgplicht voor goed onderwijs en goed bestuur. De medezeggenschap speelt hierin een belangrijke rol en heeft instemmingsrecht op de formatie en het functie- en beloningsdifferentiatiebeleid.

Het actieplan kent drie hoofdthema's, die hieronder kort worden toegelicht:

- Een sterker beroep;
- Een professionelere school;
- Een betere beloning.

Daarnaast wordt op korte termijn ingezet op werving van mensen uit de stille reserve (mensen met een onderwijsbevoegdheid die buiten het onderwijs werkzaam zijn), zij-instromers in het beroep en promovendi.

Een sterker beroep

Om het aanzien van het beroep te vergroten neemt het kabinet verschillende maatregelen. Er moet een beroepsvereniging komen die leraren kan ondersteunen in hun professionele ontwikkeling, voor en door leraren. De Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) moet hier een rol in vervullen. Met deze nieuwe beroepsvereniging wordt een basisregister en een register voor excellente leraren ontwikkeld en behouden. Dit moet stimuleren dat leraren willen investeren in hun eigen professionaliteit. Ook komt er een scholingsfonds voor leraren, en een vervangingsfonds voor de school (de latere lerarenbeurs). Tevens maakt het kabinet afspraken met lerarenopleidingen over gezamenlijke eindtermen en eindtoetsen, mede in samenhang met de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005-2008, waarin kwaliteit van de opleidingen ook een centrale plek heeft.

Een professionelere school

Om leraren te ondersteunen bij verdere professionalisering is een professionele school nodig. Hiervoor maakt het kabinet afspraken met de sectoren om de positie van de leraar te versterken. Onderwerpen zijn de medezeggenschap en organisatie- en bestuursvormen van leraren, zoals de maatschappelijke onderneming/ de lerencoöperatie. De inspectie krijgt de wettelijke rol om toezicht te houden op de kwaliteit van het leraarschap; dit weegt nadrukkelijk mee in de bepaling van de sterkte van de school.

Een sterker beroep

Om het aanzien van het beroep te vergroten neemt het kabinet verschillende maatregelen. Er moet een beroepsvereniging komen die leraren kan ondersteunen in hun professionele ontwikkeling, voor en door leraren. De Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) moet hier een rol in vervullen. Met deze nieuwe beroepsvereniging wordt een basisregister en een register voor excellente leraren ontwikkeld en behouden. Dit moet stimuleren dat leraren willen investeren in hun eigen professionaliteit. Ook komt er een scholingsfonds voor leraren, en een vervangingsfonds voor de school (de latere lerarenbeurs). Tevens maakt het kabinet afspraken met lerarenopleidingen over gezamenlijke eindtermen en eindtoetsen, mede in samenhang met de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005-2008, waarin kwaliteit van de opleidingen ook een centrale plek heeft.

Een professionelere school

Om leraren te ondersteunen bij verdere professionalisering is een professionele school nodig. Hiervoor maakt het kabinet afspraken met de sectoren om de positie van de leraar te versterken. Onderwerpen zijn de medezeggenschap en organisatie- en bestuursvormen van leraren, zoals de maatschappelijke onderneming/de lerarencoöperatie. De inspectie krijgt de wettelijke rol om toezicht te houden op de kwaliteit van het leraarschap; dit weegt nadrukkelijk mee in de bepaling van de sterkte van de school. Ook maakt het kabinet prestatieafspraken met sociale partners over werkdruk, participatie en diversiteit. Daarbij moet men denken aan een betere verhouding tussen lesgevende en niet-lesgevende taken, meer conciërges in het primair onderwijs, ondersteuning van aanstelling en opleiding van vakmensen voor de klas in het beroepsgerichte onderwijs, meer ruimte voor zijinstroom in het beroep, meer leraren met een migratieachtergrond⁵⁴ voor de klas en meer mannen in het basisonderwijs.

Een betere beloning

Een betere beloning leidt, volgens het Actieplan, tot betere kwaliteit van leraren. Leraren krijgen meer carrièreperspectief; opleiding en prestatie spelen een grotere rol in functiewaardering en beloning. Leraren zouden zo meer prikkels ervaren om te streven naar kwaliteit. Betere beloning verbetert de concurrentiepositie van het onderwijs op de arbeidsmarkt en vergroot de wervingskracht voor nieuw personeel. Hiertoe maakt het kabinet met de sociale partners afspraken in verschillende sectoren:

- Het aantal periodieken gaat van 18 naar 12 en de automatische periodiek verdwijnt;
- Met een versterkte functiemix, doctor-schaal en bindingstoeslag voor goed presterende leraren aan het einde van hun schaal komt er meer functie- en beloningsdifferentiatie;
- Er komen tijdelijke arbeidsmarkttoelages voor vmbo en bve in de vier grote steden en Almere en de salarissen van de schoolleiders in het primair onderwijs worden verhoogd;
- Om de participatiegraad te verhogen wordt de arbeidsduur stapsgewijs uitgebreid van 36 uur naar 40 uur met bijbehorend hoger inkomen; deeltijders en starters krijgen banen met substantiële omvang aangeboden en startende leraren worden goed begeleid;
- De bapo-regeling voor ouderen wordt vervangen door een regeling voor leeftijdsfa-sebewust personeelsbeleid, die aansluit bij een flexibel pensioen van het ABP.

De Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil⁵⁵

De Onderwijsraad zet in 2013 belangrijke trends rondom leraarschap op een rij: de behoeften van leerlingen veranderen, evenals maatschappelijke verwachtingen van het onderwijs en het onderwijsbeleid vanuit 'Den Haag' (Onderwijsraad, 2013). Er wordt dus veel van leraren gevraagd. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat er winst valt te behalen op het opleiden en professionalisering van leraren. Een flink deel van student

⁵⁴ In het originele rapport wordt de term 'allochtoon' gebruikt, de term die het CBS tot 2016 hanteerde.

⁵⁵ Kamerstuk 27923-171

en aan lerarenopleidingen maakt de opleiding niet af, en er zijn zorgen over de kwaliteit van lerarenopleidingen. Ook de overgang van opleiding naar lesgeven is groot en de begeleiding niet altijd afdoende. Niet alle scholen voeren goed personeelsbeleid, en veel scholen worstelen met de ontwikkeling tot lerende organisaties. En hoewel de meeste leraren bekwaam zijn in de basisvaardigheden en leraren steeds meer gemotiveerd zijn om zich na- en bij te scholen, hebben zij behoefte aan ondersteuning bij het ontwikkelen van differentiërende vaardigheden. Ook zijn er te weinig leraren voor tekortvakken en leidt vergrijzing tot tekorten aan bekwame, bevoegde leraren. Als laatste speelt de al langer gekoesterde verwachting dat een sterke beroepsgroep van leraren het bekwaamheidsonderhoud zal stimuleren en het imago van het leraarschap positief zal beïnvloeden. Deze ontwikkeling is op gang, maar verdient versterking, aldus de Onderwijsraad.

Hoewel er in 2013 zorgen waren over (terugkerende) *kwantitatieve* lerarentekorten – die zich pas in 2019 zouden manifesteren – gaat de Lerarenagenda vooral uit van een *kwalitatief* lerarentekort. De focus in de Lerarenagenda ligt op verbetering van de kwaliteit en de verdere professionalisering van leraren en de lerarenopleidingen. Dat is terug te zien in de zeven thema's die centraal staan:

- De kwaliteit van aankomende studenten moet omhoog, onder andere door strenge kennis- en geschiktheidseisen aan nieuwe studenten (thema 1).
- De kwaliteit van de lerarenopleidingen moet omhoog (thema 2), onder andere door borging van de kennisbases en -toetsen en extra aandacht voor de kwaliteit van lerarenopleiders.
- Er komen meer routes naar het leraarschap, waaronder meer masteropgeleide leraren (thema 3).
- Beginnende leraren worden beter begeleid en scholen werken hierin samen (thema 4).
- Leraren, schoolleiders en schoolbesturen maken van scholen lerende organisaties (thema 5), met aandacht voor kritische reflectie (individueel en collectief), onder andere door functioneringsgesprekken, peerreview en loopbaanontwikkeling. Tevens krijgen de leraren meer professionele ruimte.
- Meer aandacht voor de bekwaamheid en bevoegdheid van leraren (thema 6), onder andere door nascholing en inrichting van een bevoegdhedenregister.
- Een sterke beroepsorganisatie (thema 7) die zich inzet voor professionalisering en kwaliteit van leraren, in samenwerking met de Onderwijscoöperatie.

Lerarentekorten centraal (2019)

In deze *Brief van december 2019* van minister Van Engelshoven en Slob staan de lerarentekorten en de ongelijke verdeling daarvan centraal.⁵⁶ Het ministerie ziet zichzelf als stelselverantwoordelijk en wil het samen doen met schoolbesturen, scholen, lerarenopleidingen, leraren, gemeenten en andere betrokkenen. Ten eerste wil het kabinet de huidige aanpak doorzetten. Dat wil zeggen: investeringen in de zij-instroom, subsidie

⁵⁶ Kamerstuk 27923-387

voor onderwijsassistenten die een opleiding tot leraar willen volgen, werkhervattingen uit werkloosheid, werkdrukmiddelen en hogere salarissen. Ook wil het kabinet meer maatwerk, bijvoorbeeld met noodvoorzieningen in de G5, waarbij wordt gekeken naar anders organiseren in tijden van tekorten en een aanpak gericht op tekortvakken. Er komen extra middelen voor een regionale aanpak, werkdruk, salarissen en voor Samen Opleiden & Professionaliseren. Van schoolbesturen en lerarenopleidingen verwacht het kabinet een intensievere aanpak op de verschillende thema's.

Hiernaast wil het kabinet zich als stelselverantwoordelijke voor goed onderwijs ook inzetten voor de middellange en lange termijn. De focus hiervoor ligt op kwaliteit en vakmanschap van leraren, juist in tijden van tekorten. Meer zeggenschap voor leraren is daar een belangrijk onderdeel van. In navolging van het advies van de Onderwijsraad (2018) *Ruim baan voor leraren* wordt de commissie Onderwijsbevoegdheden (onder leiding van Paul Zevenbergen) ingesteld om aanbevelingen te doen voor het verbeteren van het bevoegdheden- en opleidingsstelsel voor leraren. Vanwege het ontbreken van consensus over een aantal punten komt de commissie niet met een eindadvies. Het kabinet werkt daarnaast toe naar wettelijke eisen voor strategisch personeelsbeleid op scholen. Wat betreft de lerarenopleidingen zet het kabinet in op het verbeteren van de toegankelijkheid, stimuleren van (bovenbestuurlijke) samenwerking in het platform Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P) en opleidingen die maatwerk bieden.

De ambities van de Lerarenagenda liepen tot 2020. De periode van de *Lerarenagenda 2013-2020* wordt afgesloten met een beleidsdoorlichting. Daarin wordt kritisch geoordeeld over de onderbouwing van de ingezette beleidsmix en onvoldoende zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen. "Het is daardoor niet goed te zeggen wat de stand van zaken zou zijn geweest ten aanzien van belangrijke indicatoren van het lerarenbeleid zonder het gevoerde beleid of met inzet van een andere beleidsmix"⁵⁷ (zie ook paragraaf 5.7). In de beleidsreactie kondigt de minister een brede aanpak aan om het lerarenberoep verder te versterken, met focus op het verbeteren van de werkdruk en het aantrekkelijker maken van de loopbaan.⁵⁸

Ontwikkelingen beleid 2020-2025: regiovorming en noodplannen G5

Op het moment van schrijven van voorliggend rapport, in 2025, is er geen nieuwe brede beleidsagenda voor leraren. Dat wil zeggen dat er ook geen samenhangend programma van beleidsmaatregelen voor het lerarenbeleid en lerarentekort is. Wel zijn er na 2020 beleidsbrieven verschenen waarin de strategie en intenties met betrekking tot de aanpak van het lerarentekort uiteen worden gezet. Deze bespreken wij hieronder op hoofdlijnen.

⁵⁷ Kamerstuk II 2020/21, 27923-418 (bijlage).

⁵⁸ Kamerstuk 27 923-443

Brief van juli 2020⁵⁹

Het advies *Samen sterk voor elk kind* bevat de eindconclusies van Merel van Vroonhoven, die in het schooljaar 2019/2020 als Onafhankelijk Aanjager de aanpak van het lerarentekort onder de loep heeft genomen. Het kabinet geeft in deze brief aan dat zij de voorstellen uit het advies verder gaat uitwerken. Op grote lijnen zijn dit 1) duurzame regionale samenwerking, 2) doelgroep centraal in opleidingstrajecten en betere aansluiting opleiding en praktijk, 3) de beroepsgroep betrekken en meer aandacht voor onderbelichte onderwerpen, en 4) een taskforce die de aanpak intensificeert vanuit een gezamenlijke visie en aanpak.

Brief van december 2020⁶⁰

Naar aanleiding van het advies van Van Vroonhoven doet het kabinet in deze brief verslag van gesprekken met de sector- en vakorganisaties en met beroepsverenigingen over een goed werkende onderwijsarbeidsmarkt. Uit dit gezamenlijke overleg komen de volgende thema's als belangrijk naar boven: het komen tot een duurzame, niet vrijblijvende regionale samenwerking voor vraagstukken op de brede onderwijsarbeidsmarkt, het verhogen van de aantrekkelijkheid van het beroep door loopbaanperspectieven, meer ruimte voor professionele ontwikkeling en een raamwerk voor de opleidingen via (een) gedragen beroepsbeeld(en) en acties gericht op het op korte termijn verbeteren van knelpunten in de (zij)instroom en het behouden van leraren. Dit moet leiden tot een actieplan voor de brede onderwijsarbeidsmarkt.

Brief van juli 2022⁶¹

Ministers Wiersma en Dijkgraaf willen van een overheid op afstand naar een integrale lerarenstrategie. De complexiteit en urgentie van de lerarentekorten vraagt om meer sturing vanuit de overheid. Dit betekent niet dat de overheid verantwoordelijkheden overneemt, maar dat ze ondersteunt, aanjaagt, aanspreekt, verbindt en versnelt. Er moet meer focus en slagkracht in het beleid komen. Een kwartiermaker (later: commissie-Asscher⁶²) moet tot een inrichting van een tijdelijk programma (DG-)organisatie komen en een programmabureau (later Realisatie-Eenheid) om de versnipperde ondersteuning te verbinden. De aanpak van de tekorten wordt verbreed van leraren po naar, onder andere, schoolleiders po en leraren tekortvakken vo.

Onder de titel *Kinderen eerst* publiceert de commissie Lerarentekort in november 2022 een *Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs* (Asscher et al., 2022). Evenals het advies van Van Vroonhoven adviseert de commissie om de lerarentekorten vooral op regionaal niveau aan te pakken. Centraal in het advies staat het creëren van Regionale Arbeidsmarkregio's voor het Onderwijs (RAR's). Deze (onderwijs)regio's krijgen een belangrijke rol in het aantrekken, opleiden en behouden van leraren, met name door het bieden van vaste contracten aan beginnende leraren en zij-instromers. Tevens wordt

59 Kamerstuk II 2019/20, 27923, nr. 414

60 Kamerstuk II 2020/21, 27923, nr. 413

61 Kamerstuk II 2021/22, 27923, nr. 443

62 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1066240.pdf>

geadviseerd om bij OCV een Realisatie Eenheid in te richten met als taak aanjagen, faciliteren, monitoren, kennisdeling en leren.

Het kabinet wil naar een landelijk dekkende regionale infrastructuur voor de onderwijsarbeidsmarkt. Er komt een dashboard voor de onderwijsarbeidsmarkt om versnipperde informatie samen te brengen. En het kabinet intensificeert maatregelen die goed werken of kansrijk zijn. Een belangrijk thema hierin vormen het imago en de status van het leraarsberoep. Het kabinet werkt hier onder andere aan door de loonkloof tussen po en vo te dichten, extra middelen voor de arbeidsmarktpositie en professionalisering van schoolleiders, en een arbeidsmarkttoelage op scholen met veel kwetsbare leerlingen. Ook intensificeert het kabinet de zij-instroom, onder andere door subsidies voor zij-instromers en de opleiding voor onderwijsassistent tot leraar te verhogen, een programma voor statushouders, subsidie voor zij-instromende schoolleiders, en meer flexibilisering in lerarenopleidingen. Als laatste wordt ingezet op het vergroten van de kweekvijvers in vo en mbo, en grotere arbeidscontracten.

Daarnaast willen de ministers het gesprek openen over onorthodoxe maatregelen, die huns inziens nodig zijn. Daartoe beschrijven ze vier grotere vraagstukken en uitdagingen: 1) bekostigingsprikkel – de manier van financieren en de mate van sturing, 2) bestuur en toezicht – de verdeling van verantwoordelijkheden en hoe die in te vullen, 3) leraren als belangrijkste schakel – keuzes rond aantrekkelijkheid, status, kwaliteit en kwantiteit, en 4) de organisatie van de school – de ruimte voor en invulling van flexibiliteit.

Brief van december 2022⁶³

Ministers Wiersma en Dijkgraaf constateren nogmaals dat er veel in gang is gezet, maar dat de aanpak te versnipperd en soms te vrijblijvend is. Zij geven aan dat alle partijen over hun eigen schaduw heen moeten stappen en bereid moeten zijn om vanuit het collectief belang te denken. Een nieuwe (landelijke) strategie moet hier invulling aan geven.

Er komen onderwijsregio's waarin bindende afspraken gemaakt worden over de regionale aanpak van het lerarentekort. De huidige regionale samenwerkingsverbanden, Regionale Aanpak Personeelstekorten (RAP) en platform Samen Opleiden en Professionaliseren (SO&P) verbinden zich in één onderwijsregio met de Regionale Aanpak Toekomst Onderwijsarbeidsmarkt (RATO). In navolging van het advies van de commissie-Asscher wil het kabinet een realisatie-eenheid oprichten. Deze landelijke organisatie faciliteert de regio's, en kan, als het nodig is, centraal ingrijpen. Er komt een dashboard voor specifiekere sturingsinformatie op regionaal niveau. De landelijke vertegenwoordigers van de vak- en beroepsorganisaties, de sectororganisaties en de lerarenopleidingen zijn vertegenwoordigd in een programmaraad. Ook wil het kabinet in 2024

⁶³ Kamerstuk II 2022/23, 27923, nr. 449. Deze brief van december 2022 is in de door ons beschouwde periode de laatste brief waarin het kabinet haar strategie voor lerarenbeleid en lerarentekorten uiteenzet. Hierna volgen nog wel brieven die de stand van zaken beschrijven.

toe naar wettelijke eisen voor strategisch personeelsbeleid waar de Inspectie van het Onderwijs op kan toezien, en gaat het kabinet afspraken maken met sectororganisaties om meer vaste contracten te realiseren.

Als bijlage bij de brief zit het Werkplan *Samen voor het beste onderwijs*⁶⁴, in navolging van de *Werkagenda* met dezelfde naam die is opgesteld met de vak- en beroepsorganisaties, de opleidingen en de raden. De onderwerpen waar het kabinet prioriteit aan geeft zijn de regionale aanpak (RATO), onderwijstijd, bevoegdheden, opleiden en strategisch HRM-beleid. Op het gebied van onderwijstijd wordt in het po onderzocht onder welke voorwaarden scholen tijdelijk ruimte krijgen om andere professionals in te zetten voor maximaal 22 uur per maand. In het vo wordt beschreven hoe bestaande ruimte beter benut kan worden en wordt het tijdelijk mogelijk voor scholen om een deel van de onderwijstijd niet meer verplicht in te roosteren voor leerlingen. Deze maatregelen zijn erop gericht om de werkdruk te verlagen en ruimte te creëren voor professionalisering en lesvoorbereiding.

5.3 Beleidsanalyse 1993-2025

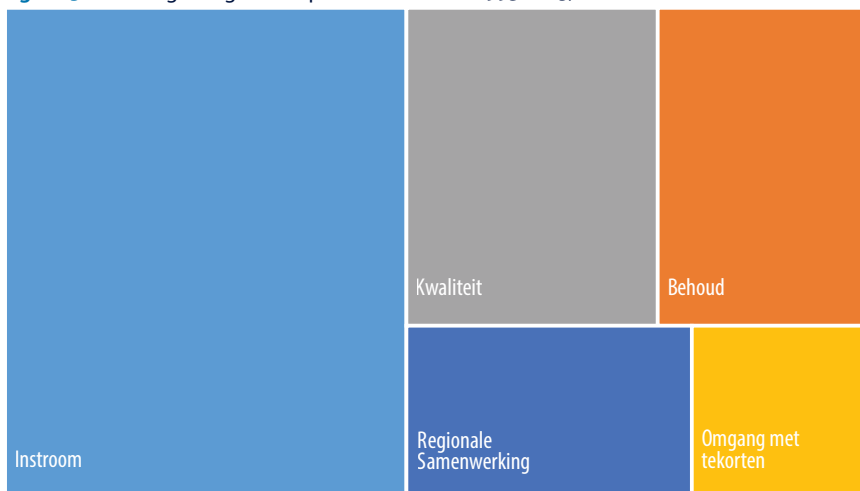
In totaal hebben wij voor de periode 1993-2025 72 beleidsmaatregelen geïnventariseerd die gericht zijn (geweest) op het terugdringen van het lerarentekort. Deze maatregelen zijn door ons geanalyseerd op basis van (sturings)kenmerken van het beleid, namelijk: doel, interventieniveau, en interventiemechanisme (zie bijlage voor Toelichting op de documentenanalyse). Hiermee geven we een beeld van de hoofdbestanddelen van het beleid. Door deze bestanddelen in de tijd te bezien, schetsen we vervolgens de ontwikkelingen in het beleid.

5.3.1 Beleidsdoelen

Figuur 5.1 laat het overkoepelende beeld zien van alle geïnventariseerde 72 maatregelen die we voor de periode 1993 – 2025 in beeld hebben gebracht. De oppervlaktes in de figuur weerspiegelen het aandeel van het *aantal* maatregelen met een bepaald doel ten opzichte van het totaal aantal maatregelen. In deze periode zijn de meeste maatregelen gericht geweest op instroombevordering (34 maatregelen), op enige afstand gevolgd door kwaliteitsverhogende maatregelen (16) en maatregelen gericht op het behoud van personeel (13); maatregelen gericht op samenwerking (8) en omgaan met tekorten (5) vormen een minderheid. In Figuur 5.2 worden de maatregelen naar doel per jaar uitgesplitst.

⁶⁴ Kamerstuk II 2022/23, 27923, nr. 449 (bijlage)

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



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

Toenemende variatie in beleid

Waar in de jaren negentig en de eerste helft van het nieuwe millennium het aantal maatregelen vooral gericht is (geweest) op nieuwe instroom en in beperkte mate op behoud van personeel, zien we dat vanaf 2007 er naast instroom en behoud ook aandacht komt voor de beroepskwaliteit (als onderdeel van de aantrekkelijkheid en status van het beroep) en de efficiëntie van het arbeidsproces c.q. betere benutting van zittend onderwijspersoneel (Figuur 5.2). Er ontstaat een grotere beleidsmix. Wat hiervan de reden is, valt niet direct uit de beschikbare beleidsdocumenten op te maken. Een toenemend urgentiebesef bij beleidsmakers in combinatie met groeiend inzicht in de ontoereikendheid van afzonderlijke maatregelen, lijkt waarschijnlijk.

Toenemende beleidsintensiteit

De grotere beleidsmix impliceert ook dat het totaal aantal (nieuwe) maatregelen gericht op het terugdringen van het lerarentekort in de beschouwde periode vanaf het actieplan Leerkracht (2007) groter is dan in de daaraan voorafgaande jaren.⁶⁵ Terwijl tot 2008 het aantal nieuwe maatregelen 1 à 2 per jaar is, bedraagt het aantal maatregelen daarna veelal 3 tot 8 per jaar, hoewel er ook jaren zijn met een kleiner aantal. Hierbij moet worden bedacht dat de looptijd van de maatregelen kan variëren van kortlopende subsidies van een jaar tot langer lopende initiatieven of structurele veranderingen in wet- en regelgeving. Dat verklaart waarschijnlijk waarom sommige jaren relatief weinig nieuwe maatregelen laten zien.

⁶⁵ Het gaat hier om het aantal (nieuwe) maatregelen per jaar, er is niet gekeken naar de looptijd en budgettaire omvang van de maatregelen.

Meer maatwerk en regionale samenwerking

Uit Figuur 5.2 valt ook af te leiden dat er vanaf 2007 verschillende regelingen zijn die aan schoolbesturen en regionale samenwerkingsverbanden ruimte geven om op bestuurs- en regioniveau eigenstandig invulling te geven aan hun eigen beleidsmix, afgestemd op de personele knelpunten die zij ervaren.

5.3.2 Interventieniveaus

Naast het beleidsdoel dat met een maatregel wordt beoogd, kennen de maatregelen ook uiteenlopende beleidsniveaus. Onderstaand tekstkader geeft daarvan enkele voorbeelden, variërend van maatregelen gericht op gedragsverandering van individuele personen (leraren, studenten), gedrag van scholen/besturen tot veranderingen in het arbeidssysteem en op regioniveau.

Intermezzo: Voorbeelden van maatregelen op verschillende interventieniveaus

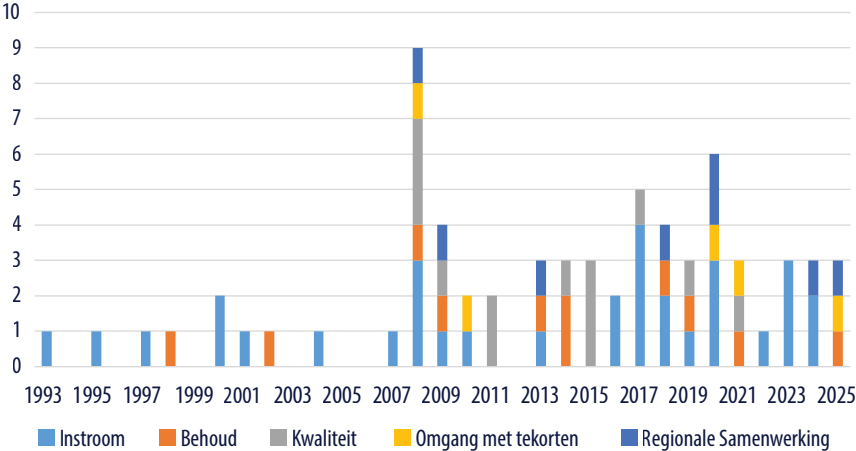
- Maatregelen op het niveau van individuele leraren zijn erop gericht om meer leraren aan te trekken of goed gekwalificeerde leraren te behouden, financiële prikkels in de vorm van salarisverhogingen, prestatiebeloning, vermindering werkdruk, meer werkzekerheid (vaste, grotere arbeidscontracten), professionele autonomie, en meer loopbaankansen.
- Maatregelen op *schoolniveau* zijn gericht op het creëren van een meer ondersteunende werkomgeving voor leraren door geschikte kandidaten aan te nemen, adequaat HR-beleid, meer (bestuurlijke) autonomie in het bepalen van salarissen en sterk leiderschap. In aanvulling kunnen inductie, ondersteuning, begeleiding en mentoring van nieuwe leraren, evenals loopbaanontwikkelingskansen en professionele leergemeenschappen bijdragen aan een positieve werkomgeving en daarmee lerarentekorten verlagen.
- Maatregelen op *systeemniveau* zijn gericht op systeemkenmerken die bijdragen aan lerarentekorten. Hierbij kan worden gedacht aan loopbaanpaden, taakdifferentiatie, mobiliteit tussen vakken en onderwijsniveaus, en de inzet van hybride leraren.
- Het *regioniveau* is in de Nederlandse context een gepaste aanvulling op de indeling van De Witte et al. vanwege de (beoogde) regionale samenwerking in de onderwijsregio's.⁶⁶

Bron: De Witte et al. 2023

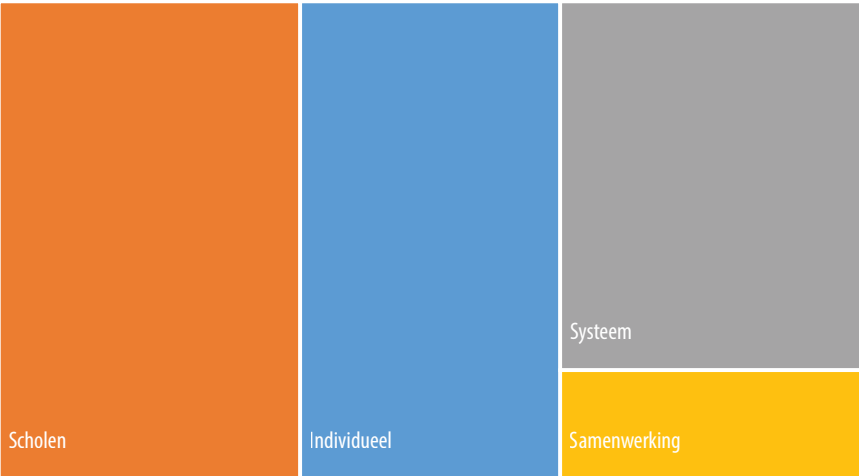
⁶⁶ Zie ook: www.dus-i.nl/subsidies/landelijk-dekkend-netwerk-onderwijsregios-2026

Van de door ons geïnventariseerde maatregelen zijn er ongeveer evenveel gericht geweest op het individuele niveau (studenten, medewerkers, zij-instromers) als op het schoolniveau. Ook op systeemniveau zijn er meerdere maatregelen genomen. Maatregelen gericht op regionale samenwerking zijn in de minderheid (Figuur 5.3).

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



Figuur 5.3 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993-2025, naar interventieniveau

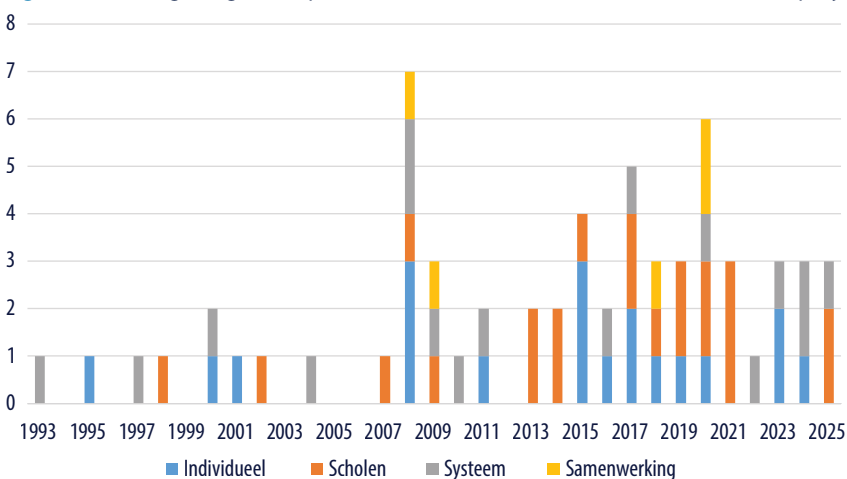


Opmerking: Overzicht van 72 maatregelen, waarvan er 5 in twee categorieën vallen.

Toenemende variatie in interventieniveaus

Figuur 5.4 geeft een beeld van de interventieniveaus over de jaren heen. We zien dat er gedurende de gehele beschouwde periode zowel op individueel niveau, bestuursniveau als op systeemniveau maatregelen worden genomen met als doel de lerarentekorten terug te dringen. Er is echter ook te zien dat de variatie in interventieniveaus toeneemt. Terwijl in de eerste jaren van de onderzochte beleidsperiode de maatregelen zich overwegend richten op één interventieniveau (individu, schoolbestuur of systeem), wordt daarna vaker gekozen voor een pakket aan maatregelen waarin meerdere partijen aan zet zijn. Uitzondering hierop vormen maatregelen gericht op bestuurlijke of regionale samenwerking, die vanaf 2007 aanwezig zijn.

Figuur 5.4 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993 – 2025, naar interventieniveau per jaar



5.3.3 Interventiemechanismes

Naast de beleidsdoelen en interventieniveaus zijn we - op hoofdlijnen - ook nagegaan op welke wijze het beleid beoogt om bepaalde beleidsdoelen te realiseren. Het interventiemechanisme laat zien op welke wijze het beleid het gedrag van individuen, scholen of besturen probeert te beïnvloeden (zie intermezzo voor voorbeelden).

Figuur 5.5 toont het overall beeld van de interventiemechanismes voor de periode 1993 - 2025. De oppervlaktes representeren wederom de aandelen van een bepaalde set maatregelen ten opzichte van het totaal aantal maatregelen. De meeste maatregelen hebben betrekking op het flexibiliseren van de route naar leraarschap. Daarnaast heeft een relatief groot deel van de maatregelen betrekking op het bevorderen van de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep.

Intermezzo: Maatregelen flexibilisering routes naar leraarschap

1992: Het *Besluit onderwijsbevoegdheden W.V.O. op 16 december 1992, in verband met de invoering van de basisvorming en het voorbereidend beroepsonderwijs (vbo)* introduceert een tijdelijke regeling die scholen toestaat om, bij gebrek aan bevoegde leraren voor bepaalde vakken, de lessen gedurende maximaal vier jaar te laten verzorgen door vaste leraren of adjunct-directeuren die nog niet over de vereiste bevoegdheid beschikken.

1997: De *Wet tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake afwijking van de bevoegdheidseisen ten behoeve van leraren-in-opleiding* maken het mogelijk dat studenten in het laatste jaar van een voltijdse of gevorderde deeltijdse lerarenopleiding tijdelijk lesgeven in het basis- en speciaal onderwijs, begeleid door hun opleiding en ervaren leraren.

2000: De *Interimwet zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs* stond het personen zonder de vereiste onderwijsbevoegdheid toe om onder bepaalde voorwaarden tijdelijk onderwijs te geven, met het oog op het behalen van die bevoegdheid.

2004: De *Wet zij-instroom regeling po, vo, so* introduceert een zij-instroomregeling in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs, waarmee professionals zonder traditionele lerarenopleiding via een geschiktheidsonderzoek en een maximaal tweejarig scholingstraject leraar kunnen worden.

2007: De *Tijdelijke stimuleringsregeling zij-instroom leraren PO naar VO* biedt scholen voor voortgezet onderwijs de mogelijkheid voor extra financiële middelen om leraren primair onderwijs via de weg van zij-instroom in het beroep aan te nemen op hun school.

2009: De *Regeling lerarenbeurs voor scholing, zij-instroom en bewegingsonderwijs* biedt (naast een lerarenbeurs) ook de mogelijkheid tot aanvraag van subsidie voor zij-instroom. De subsidie heeft tot doel om professionals van buiten het onderwijs de school in te halen.

2010: De *Wet uitbreiding benoembaarheid leraar vo* maakt het mogelijk dat mensen met een relevante bacheloropleiding en onderwijservaring van minimaal 30 studiepunten leraar kunnen worden in het voortgezet onderwijs, zonder volledige lerarenopleiding te volgen.

2016: Het *Besluit experimenten flexibel hoger onderwijs (H.4 educatieve module)* regelt dat een student met een getuigschrift van een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs of een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs en tevens beschikt over een certificaat educatieve module, bevoegd is tot lesgeven op de mavo, de eerste drie leerjaren van de havo of van het vwo.

2017: Via de *Regeling subsidie zij-instroom* kunnen professionals van buiten het onderwijs binnen de school worden gehaald om op te leiden tot een bevoegde leraar. Voortzetting van de *Regeling lerarenbeurs voor scholing, zij-instroom en bewegingsonderwijs* (2009).

2017: Met de *Regeling subsidie korte scholingstrajecten vo* kunnen (toekomstige) leraren vo korte scholingstrajecten volgen om de bekwaamheid te verwerven die nodig is voor lesgeven in het vo. Het gaat om personen die al lesgeven in het vo en daar nog niet de juiste bevoegdheid voor hebben, en om personen van buiten het vo die voornemens zijn een bevoegdheid te halen.

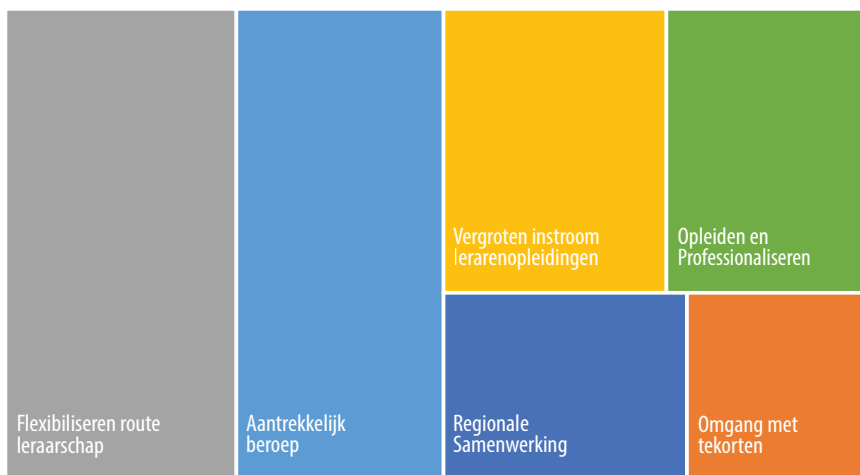
2017: De *Regeling tegemoetkoming herintreders primair onderwijs* heeft tot doel om terugkeer van herintreders naar het po aantrekkelijk te maken door aan schoolbesturen een tegemoetkoming in de kosten voor begeleiding en ondersteuning beschikbaar te stellen.

2020: De *Subsidieregeling zij-instroom PO G5* geldt in aanvulling op de *Regeling subsidie zij-instroom* van € 20.000 per zijinstromer. Die regeling is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten voor het opleiden en begeleiden van zij-instromers.

2023: De *Subsidieregeling Statushouders* biedt financiering van een ondersteuningsprogramma voor statushouders om hen te begeleiden naar een onderwijsgevende functie in het vo. In 2024 volgt de *Subsidieregeling Statushouders voor po*.

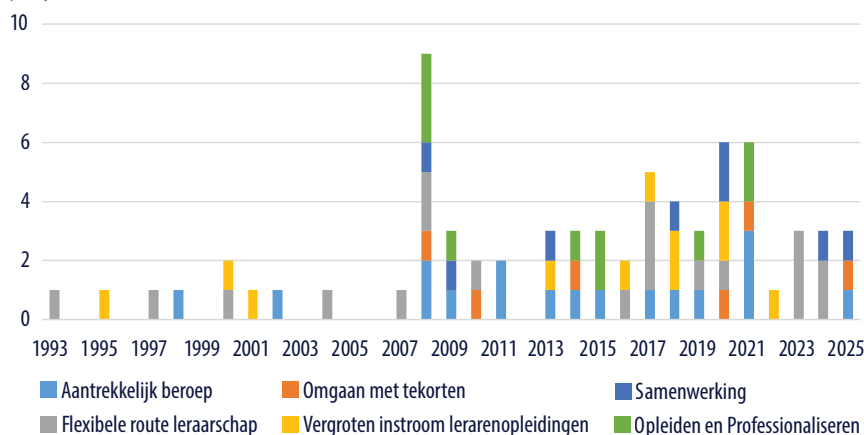
2023: De *Subsidieregeling onderwijspersoneel Opleiden tot leraar (SOOL)* in VO bevordert dat meer onderwijsassistenten en leraarondersteuners de opleiding tot leraar volgen.

Figuur 5.5 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993-2025, naar interventiemechanisme



Opmerking: Overzicht van 72 maatregelen, waarvan er 6 in twee categorieën vallen.

Figuur 5.6 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993 – 2025, naar interventiemechanisme per jaar



Verbreding van interventiemechanismes

In het algemeen zien we vanaf 2008 een verbreding van de aard van beleidsinterventies waarmee de overheid het lerarentekort tracht te verminderen. Uit Figuur 5.6 wordt duidelijk dat er over de hele tijdsperiode met enige regelmaat aandacht is voor het flexibiliseren van de route naar het leraarschap, het bevorderen van de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep, én het vergroten van de instroom in de lerarenopleidingen. De aandacht voor het opleiden en de professionalisering van personeel kreeg een impuls

in 2008. De inzet van regionale of bestuurlijke samenwerking zien we na 2008 in het beleid verschijnen. Ook het omgaan met tekorten (met andere functies en andere doelgroepen) is vanaf 2008 aanwezig in de maatregelen, hoewel er in de periode 2014-2020 geen (nieuwe) aandacht voor lijkt te zijn, maar weer wel vanaf 2020. Uit nadere analyse blijkt overigens dat de beleidsmix van regionale samenwerkingsverbanden grotendeels bestaat uit dezelfde interventies als waar landelijk voor gekozen wordt. We hebben dat niet in detail onderzocht.

5.3.4 Aantrekkelijkheid van het beroep

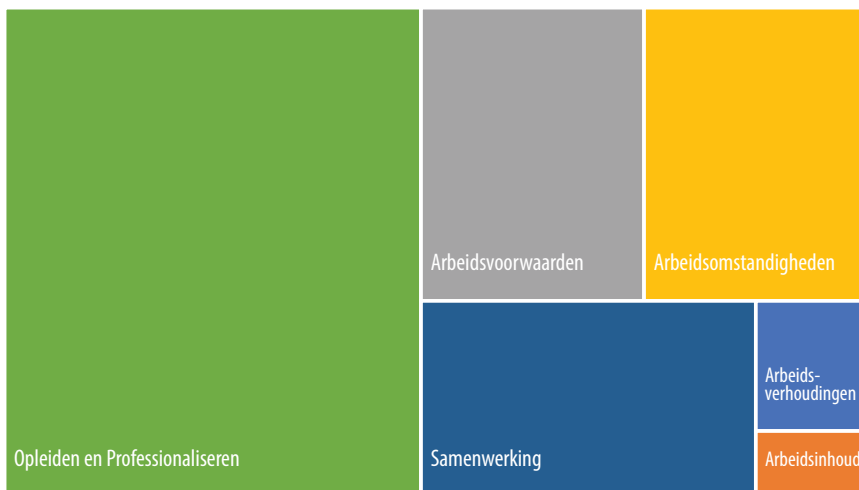
Zoals hiervoor bleek is een groot deel van de maatregelen gericht op het bevorderen van de aantrekkelijkheid van het beroep. De aantrekkelijkheid van het werk wordt bepaald door uiteenlopende factoren, die gerelateerd zijn aan de inhoud van het werk (o.a. taakvariatie, professionele autonomie, professionalisering en ontwikkelmogelijkheden), de arbeidsvoorwaarden (o.a. loon en loonontwikkeling, werktijden, verlof), de arbeidsomstandigheden (o.a. werkdruk, mentale belasting, fysieke inspanning) en de arbeidsverhoudingen (o.a. inspraak en medezeggenschap). Tezamen geven deze factoren een indicatie van de aantrekkelijkheid van het werk in de zin van kwaliteit van de arbeid.⁶⁷

Opleiden en professionalisering hebben betrekking op alle maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van de instroom in lerarenopleidingen en kwaliteit van de lerarenopleidingen, alsmede op de professionele ontwikkeling van zittend personeel. Inductie en begeleiding van nieuwe leraren valt daar in onze onderverdeling ook onder.⁶⁸ Over regionale samenwerking is eerder opgemerkt dat de invulling van maatregelen per regio kan verschillen, afhankelijk van de regionale behoefte en prioriteiten.

Uit Figuur 5.7 blijkt dat 'opleiden en professionaliseren' een centrale plek heeft in het beleid gericht op voorkomen en terugdringen van het lerarentekort. De figuur heeft betrekking op 72 maatregelen, waarvan er 13 in twee categorieën vallen. Het gaat om een grote variatie aan maatregelen, van een tegemoetkoming in studiekosten voor studenten en subsidies voor het opleiden van leraren voor scholen, tot een beurs voor scholing van leraren. Daarnaast zijn er nogal wat maatregelen met een arbeidsvoorwaardelijk karakter. Zo werd het onder de vlag van de invoering van het *Formatiebudgetsysteem* (1992) mogelijk om in uitzonderlijke gevallen van ernstig personeelstekort in vitale onderwijs- of onderzoekssectoren een maandelijkse toelage toe te kennen aan iemand met uitzonderlijke kwaliteiten. Met het *Actieplan Leerkracht!* werd in 2008 de *Versterkte Functiemix PO en VO* mogelijk gemaakt. In datzelfde jaar werd de lerarenbeurs ingevoerd. Een ander voorbeeld is de invoering van de NPO arbeidsmarkt-toelage in 2021, eerst op tijdelijke basis maar in 2023 structureel. De pilot *Meer uren werken* (2023) biedt leraren de mogelijkheid tot meer werken in ruil voor bijvoorbeeld extra salaris of snipperdagen.

⁶⁷ De arbeidssociologische benadering van de kwaliteit van arbeid omvat het geheel van de arbeidsinhoud, -omstandigheden, -voorwaarden en -verhoudingen (zie WRR, 1981; Van Hoogtegem et al., 2008; Van der Parre, 1996).

Figuur 5.7 Maatregelen naar interventiethema 1993 – 2025



Opmerking: Overzicht van 72 maatregelen waarvan 13 in twee categorieën vallen; het interventiethema arbeidsorganisatie kwam niet voor in de maatregelen

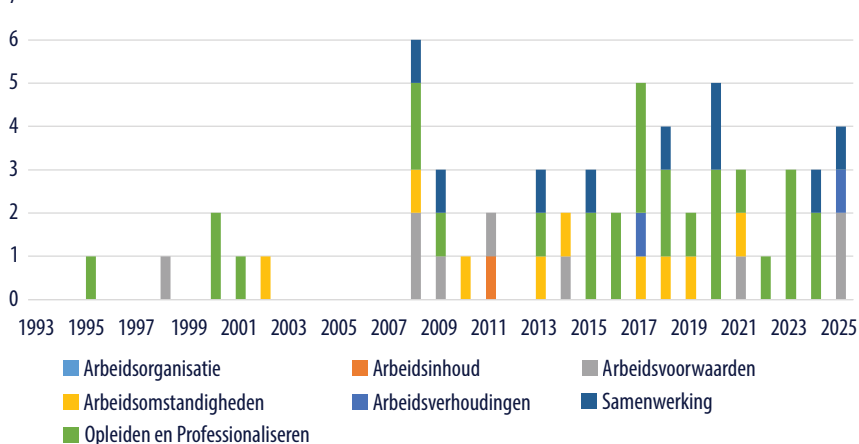
Toenemende aandacht voor arbeidsvoorwaarden en omstandigheden

Wanneer we de maatregelen gericht op de aantrekkelijkheid van het beroep door de tijd heen beschouwen valt op dat er vanaf 2008 meer aandacht komt voor arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden (Figuur 5.8). In arbeidsvoorwaardelijk opzicht gaat het onder andere om de versterking van functiemix in 2008 en 2009. In 2011 springt de invoering van de Regeling experimenten prestatiebeloning onderwijs (2012-2015) in het oog, die in 2013 uit financiële (begrotings)overwegingen weer wordt ingetrokken. Een recent voorbeeld van een arbeidsvoorwaardelijke maatregel is de Arbeidsmarkttoelage in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs, waarmee specifiek werd ingezet om het werk op schoolvestigingen met het grootste risico op onderwijsachterstanden, financieel aantrekkelijker te maken. Deze maatregel wordt in 2023 verlengd als onderdeel van het onderwijsakkoord *Samen voor het beste onderwijs*. In 2022 wordt in het Regeerakkoord afgesproken om de loonkloof tussen het primair en voortgezet onderwijs te dichten. In 2025 wordt de pilot *Meer uren werken* aangekondigd, die leraren de mogelijkheid biedt om extra uren te gaan werken in ruil voor bijvoorbeeld extra salaris of snipperdagen.

In termen van arbeidsomstandigheden gaat het eveneens om uiteenlopende regelingen. Zo is er het actieprogramma *Onderwijs Bewijs* (2008) met als doel om via experimenten te onderzoeken welke innovaties zorgen voor een versnelde groei van productiviteit en efficiënter werken. In 2010 was er de Innovatielimpuls onderwijs waarmee langs vijf verschillende vormen geëxperimenteerd werd om het onderwijs op een andere manier en met minder leraren te organiseren, zonder dat daarbij de werkdruk van leraren toeneemt of de onderwijskwaliteit eronder lijdt. De regeling *Begeleiding*

startende leraren (2014-2019) is een subsidie om gedurende drie jaar begeleiding aan startende leraren te bieden. De *Regeling tegemoetkoming herintreders primair onderwijs* (2017) beoogt de terugkeer van herintreders naar het po aantrekkelijk te maken door een tegemoetkoming in de kosten voor begeleiding en ondersteuning van herintreders beschikbaar te stellen aan besturen in het po die hen in dienst nemen. In 2018 zijn er de *Werkdrukmiddelen po*, in 2019 nader bevestigd met *Extra geld voor werkdrukverlichting en tekorten onderwijspersoneel in het funderend onderwijs 2020–2021* en in 2022 met de *Werkdrukmiddelen VO*.

Figuur 5.8 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993 – 2025, naar interventiethema per jaar



5.3.5 Maatregelen met en zonder financiële prikkel

Het grootste deel van de door ons geïnventariseerde maatregelen heeft een financieel karakter (Figuur 5.9), in de vorm van een subsidie, (extra) middelen of lumpsum, een beurs of aanpassing van het collegegeld. Niet-financiële maatregelen hebben betrekking op bijvoorbeeld aanpassing in toelatingseisen voor de lerarenopleidingen, of de ontwikkeling van de Onderwijscoöperatie en het Lerarenregister.

Toenemend aantal maatregelen met financieel karakter

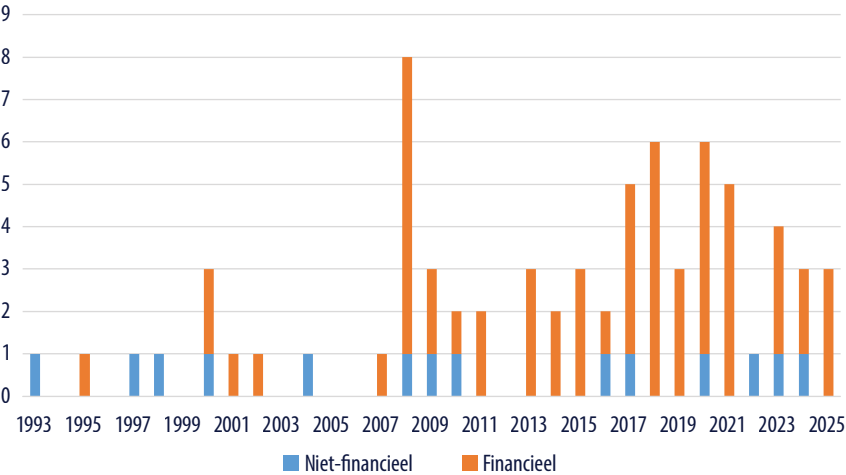
Figuur 5.10 laat zien dat financiële maatregelen vanaf 2008 de overhand hebben. In absolute zin (omvang van budgetten) zal dat onderscheid mogelijk groter zijn, gezien de grote bedragen die gemoeid zijn (geweest) met bijvoorbeeld de functiemix, de looncorrectie in 2017 en recent de *Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren* (NAPL). Het is relevant om op te merken dat er tegenover deze maatregelen soms maatregelen stonden die de financiële impuls grotendeels te niet deden, zoals de nullijn voor het rijks personeel van 2010 tot 2015, die met het *Nationaal Onderwijsakkoord* in 2013 voor leraren ongedaan werd gemaakt.

Figuur 5.9 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993-2025, met en zonder financiële prikkel



Opmerking: Overzicht van 72 maatregelen.

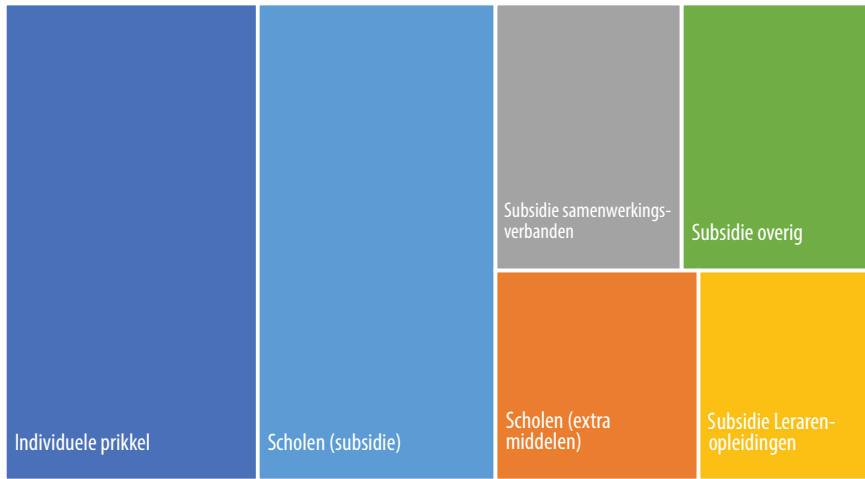
Figuur 5.10 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993 –1995, met en zonder financiële prikkel per jaar



Vaak individuele prikkels en subsidies voor scholen

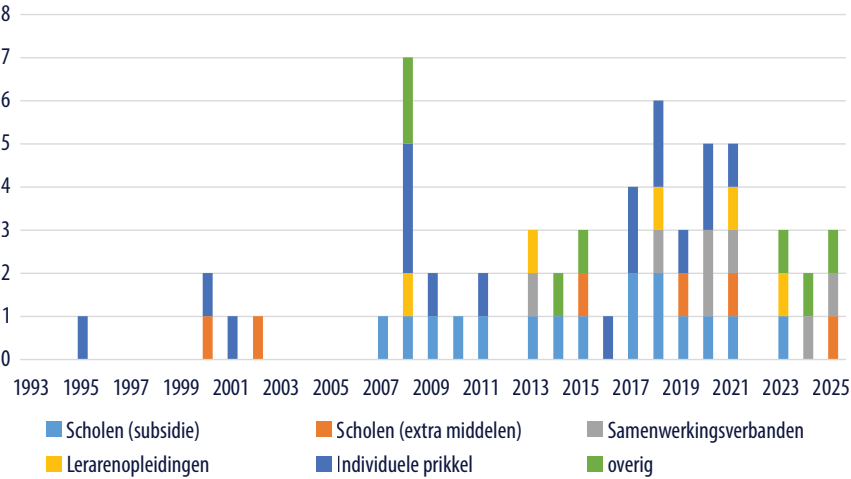
Figuur 5.11 illustreert dat de overheid het meest gebruik maakt van individuele prikkels (zoals verlaging van collegegeld, tegemoetkoming in de studiekosten, en de lerarenbeurs) en subsidies voor scholen (zoals subsidie voor het opleiden en begeleiden van zij-instromers). Dit zijn volgens Figuur 5.12 ook de enige soort maatregelen die vóór 2007 genomen werden. Vanaf 2007 maakt de overheid ook gebruik van subsidies voor samenwerkingsverbanden, subsidies voor lerarenopleidingen, en overige subsidies voor bijvoorbeeld landelijke projecten.

Figuur 5.11 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993–2025, soorten financiële maatregelen



Opmerking: Overzicht van 72 maatregelen waarvan er 4 in meerdere categorieën vallen.

Figuur 5.12 Maatregelen gericht op lerarentekorten 1993–2025, soorten financiële maatregelen, per jaar



5.4 Effectiviteit van beleid

De effectiviteit van het beleid om lerarentekorten terug te dringen maken we inzichtelijk aan de hand van de beleidsdoorlichting van het *Actieplan Leerkracht!* (OCW, 2013) en de strategische evaluatie van de *Lerarenagenda 2013-2020* (Van Casteren et al., 2021). Een beleidsdoorlichting geeft op basis van uitgevoerd onderzoek en evaluaties inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Datzelfde geldt voor de strategische evaluatie, die is uitgevoerd als Periodieke Rapportage (zie intermezzo). Vervolgens proberen we de effectiviteit van beleid in algemene termen te waarderen en gaan we in op het belang van een beleidstheorie.

Intermezzo Periodieke Rapportage (PR)

Een PR is een syntheseonderzoek dat voortbouwt op uitkomsten van evaluaties die tijdens de 4- tot 7-jarige looptijd van een thema van de Strategisch Evaluatie Agenda (SEA) zijn uitgevoerd. De PR is daarmee een belangrijk instrument om het benodigde overzicht te verkrijgen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid te verbeteren. De Periodieke Rapportages vervangen de eerdere beleidsdoorlichtingen.

Een Periodieke Rapportage (PR) geeft voor een periode van 4 tot 7 jaar op ieder thema van de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) een totaalbeeld van de bereikte doeltreffendheid, doelmatigheid en de voorwaarden hiervoor. De SEA biedt een overzicht van de belangrijke beleidsthema's van een ministerie, een korte toelichting op de inzichtbehoefte per thema en een daarbij passende agendering van ex ante, ex durante, en ex post evaluaties naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De SEA's worden jaarlijks opgesteld en zijn onderdeel van de begrotingen van de ministeries.

Een PR wordt per SEA-thema voor 4-7 jaar vooruit gepland en sluit aan bij belangrijke beslismomenten (bijvoorbeeld herziening/verlenging regeling). Een jaar voorafgaand aan de PR wordt de Kamer geïnformeerd over het plan van aanpak. De afgeronde PR wordt, inclusief Kabinetsreactie en oordeel van een onafhankelijke expert, gedeeld met de Kamer. Daarmee verantwoordt de PR de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid aan de burger en Kamer en vormt de voedingsbodem om het beleid verder te verbeteren.

Bron: <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/evaluatiestelsel#terugkoppeling>

5.4.1 Voorbeelden van studies

Beleidsdoorlichting Actieplan Leerkracht 2007-2012⁶⁸

In de beleidsdoorlichting van het *Actieplan Leerkracht!* wordt voorzichtig positief gerapporteerd over de op dat moment (2013) behaalde resultaten van het beleid langs de actielijnen van (i) een betere beloning en meer carrièreperspectief, (ii) een sterkere beroepsorganisatie, (iii) professionelere scholen en (iv) een betere kwaliteit van de lerarenopleidingen. In de beleidsdoorlichting wordt erkend dat veel maatregelen uit het actieplan pas na verloop van tijd effect zullen sorteren; de beleidsdoorlichting geeft dan niet veel meer dan inzicht in de stand van zaken van lopende maatregelen. In zijn reflectie op de beleidsdoorlichting merkt prof. dr. Marc Vermeulen op dat de focus in de beleidsdoorlichting vooral ligt op – evaluatieonderzoek van – de afzonderlijke beleidsmaatregelen, maar dat de onderlinge samenhang in de beleidsmaatregelen onderbelicht is. Tegelijkertijd constateert hij dat de evaluatie kort op de afronding van het actieplan zit, hetgeen blijkt uit de beperkte reikwijdte van de beleidsdoorlichting. Voor de meeste maatregelen uit het *Actieplan Leerkracht!* is op een later moment evaluatieonderzoek van afzonderlijke maatregelen uitgevoerd, maar hieruit is geen aantoonbare effectiviteit van de maatregelen op het terugdringen van het lerarentekort gebleken.

Periodieke rapportage Lerarenagenda 2013-2020

In de strategische evaluatie van de *Lerarenagenda 2013-2020* wordt kritisch geoordeeld over de effectiviteit van de maatregelen: “De ‘bewijskracht’ van beleidsevaluaties ten aanzien van de doeltreffendheid is vaak beperkt.” (Van Casteren et al., 2021) Wat de doeltreffendheid betreft is weliswaar informatie beschikbaar over afzonderlijke maatregelen, maar niet over de synergie en de samenhang binnen het lerarenbeleid in vergelijking tot alternatieve beleidsmixen. Het is daardoor volgens de opstellers van het evaluatierapport niet goed te zeggen wat de stand van zaken zou zijn geweest ten aanzien van belangrijke indicatoren van het lerarenbeleid zonder het gevoerde beleid of met inzet van een andere beleidsmix. Hierdoor zijn, volgens de opstellers van de beleidsdoorlichting, harde conclusies over de doeltreffendheid van het lerarenbeleid beperkt mogelijk. Ook over de doelmatigheid van afzonderlijke maatregelen is weinig bekend, omdat dit aspect nauwelijks in de evaluaties is meegenomen.

5.4.2 Terugblik op effectiviteit

Ondanks de kritische opmerkingen over de doeltreffendheid van het algehele lerarenbeleid, valt uit de evaluaties van de afzonderlijke maatregelen wel te concluderen dat veel maatregelen in meer of mindere mate effectief zijn geweest voor het bereiken van kwalitatief geformuleerde doelen (Van Casteren et al., 2021). Op het beleidsthema ‘aantrekken en behouden van leraren’ zijn enkele voorbeelden hiervan het werkdrukakkoord po, versterking functiemix po en vo, subsidieregeling zij-instroom, regionale aanpak lerarentekort en de innovatie-impuls onderwijs. Daarnaast zijn er positieve deeluitkomsten op het beleidsthema ‘professionalisering’, met als voorbeelden professionaliseringsmid-

⁶⁸ Kamerstuk II 2012/13, 31511, nr.10 (bijlage)

delen po (prestatiebox), de lerarenbeurs en de promotiebeurs leraren, de versterking samenwerking lerarenopleidingen, en scholen en het *LerarenOntwikkelfonds*. De oprichting van de Onderwijscoöperatie is een voorbeeld van een maatregel die uiteindelijk niet doeltreffend is geweest: de beoogde beroepsorganisatie die verantwoordelijkheid draagt voor de beroepskwaliteit, is niet tot stand gekomen.

Omdat de doelrealisatie laat zien dat knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt niet weg zijn en personele tekorten structureel van karakter lijken te zijn, is de conclusie in de strategische evaluatie van het lerarenbeleid 2013-2020 dat het lerarenbeleid onvoldoende effectief is geweest om knelpunten daadwerkelijk op te lossen. Ter nuancering kan gewezen worden op de invloed van de maatschappelijke en sociaaleconomische context van het lerarenbeleid, zoals de hoogconjunctuur waardoor het onderwijs aan relatieve aantrekkingskracht op nieuw personeel inboet (Van Casteren et al., 2021). Eerder is ook geconstateerd dat de leraar in aanzien is gedaald, waardoor het een minder aantrekkelijk beroep is geworden (Cörvers et al., 2017).

Een algemene conclusie is dat beleidsevaluaties vaak kort na de implementatie van een maatregel worden uitgevoerd, niet zelden direct na afloop van de eerste subsidieperiode. Dit geeft een eerste inzicht in de uitvoering c.q. werking, het bereik en de waardering van een maatregel, maar niet in de effecten die vaak pas na verloop van tijd zichtbaar worden. Met een focus op de korte termijn, loopt de overheid het risico, in de woorden van Stellaard (2023), dat “oorzaak-gevolgrelaties van beleidsineffectiviteit over het hoofd worden gezien en dat als iedere beleidsperiode op zichzelf en onafhankelijk van de daaraan voorafgaande periode wordt geëvalueerd, dieper gelegen en meer fundamentele oorzaken voor beleidsfalen worden gemist”. In hoofdstuk 6 geven wij hieraan met de beschrijving van enkele ‘lange beleidslijnen’ extra aandacht aan.

5.4.3 Ontbreken van een beleidstheorie

In de strategische evaluatie van het lerarenbeleid voor het primair en voortgezet onderwijs in de periode 2013-2020 concluderen de onderzoekers dat uit de reconstructie van de beleidstheorie niet duidelijk is met welke mix van maatregelen en hoe de gestelde doelen het beste bereikt kunnen worden. Complicerende factor daarbij is volgens de onderzoekers dat in het lerarenbeleid aan vele ‘knoppen’ kan worden gedraaid, binnen veel thema’s zoals arbeidsvoorwaarden, werkdruk en professionalisering. Een overkoepelende afweging van welke knoppen prioriteiten hebben en hoe het beste (i.e. het meest doeltreffend en doelmatig) gestuurd kan worden op de gewenste uitkomsten, ontbreekt volgens de onderzoekers in de onderliggende beleidsdocumenten. De onderzoekers concluderen dat het lerarenbeleid in de periode 2013-2020 weliswaar bestaat uit een op zichzelf genomen aannemelijke mix van maatregelen, maar in het beleidsontwerp geen expliciete onderbouwing biedt voor de verdeling van middelen over verschillende maatregelen, over beleid dat zich richt op kwalitatieve of kwantitatieve tekorten, over structurele maatregelen of tijdelijke impulsen of over beleid dat is

gericht op de korte of de lange(re) termijn. Het resultaat is een zeer diverse beleidsmix, aldus de onderzoekers.⁶⁹

5.5 Conclusies: typering van beleidsperiodes

We hebben in dit hoofdstuk laten zien dat de opeenvolgende beleidsagenda's gepaard zijn gegaan met een veranderende beleidsdynamiek, waarmee het ministerie langs uiteenlopende beleidslijnen (doelen), op verschillende beleidsniveaus en met uiteenlopende beleidsinstrumenten gepoogd heeft de (potentiële) lerarentekorten onder controle te krijgen. We kunnen constateren dat het beleid overwegend incrementeel van karakter is met een toenemende complexiteit en stapeling van regelgeving op verschillende niveaus, interacteert met andere beleidsdomeinen (zoals de stand van de openbare financiën, sociaal zekerheidsbeleid en de verhouding tot de rest van de arbeidsmarkt), en moet inspelen op specifieke problemen in de allocatie van leraren op de scholen. In deze slotparagraaf gaan we deze trendmatige ontwikkelingen verder ordenen in termen van de toenemende beleidsintensiteit, beleidsmix en variatie in interventieniveaus. Ook doen we een poging om beleidsperiodes te onderscheiden.

Als we de hele periode bezien kunnen we vaststellen dat de meeste maatregelen in de periode 1993-2025 gericht zijn geweest op instroombevordering. Dit is een klassieke beleidsreactie op optredende personeelstekorten, zeker in de eerste 10 jaar van de door ons bestudeerde periode. Gaandeweg ontstaat een grotere variatie in en intensivering van beleid, met aandacht voor kwaliteitsverhogende maatregelen (zoals professionalisering en kwaliteit lerarenopleidingen) en maatregelen gericht op aantrekkelijkheid van het beroep en behoud van zittend personeel door aandacht te geven aan de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. Terugkerende thema's in de beleidsagenda's daarin zijn: 1) bestuurlijke autonomie en professionalisering van schoolbesturen, 2) professionalisering en mobiliteit van leraren, 3) professionele autonomie en beroepsvorming van leraren, 4) arbeidsvoorwaarden (lonen en werkdruk) en 5) kwaliteit van de lerarenopleidingen.

In elke beleidsagenda zijn deze inhoudelijke thema's min of meer expliciet opgenomen, zij het dat de focus per beleidsagenda verschilt. Innovatiemaatregelen waarin de vraag naar arbeid in kwantitatieve of kwalitatieve zin wijzigt, zijn weliswaar aanwezig, maar in de minderheid. Deze ontwikkeling van verbreding en intensivering kan worden gezien als de lange lijn van een geleidelijke modernisering van het personeelsbeleid. Terwijl in de eerste jaren van de onderzochte beleidsperiode de maatregelen overwegend gericht zijn op één interventieniveau (individu, schoolbestuur of systeem) is daarna vaker sprake van een pakket aan maatregelen waarin meerdere partijen tegelijkertijd aan zet zijn, soms onder de vlag van eenzelfde maatregel, maar vaker onder verschillende regelingen. In combinatie met de toenemende variatie en intensivering van maatregelen

⁶⁹ Kamerstuk II 2020/21, 27923, nr. 418 (bijlage)

kan worden gesproken van een *toenemende beleidscomplexiteit*, waarbij op meerdere borden en niveaus tegelijk wordt geschaakt. De recent geïntroduceerde onderwijsregio's en dagelijkse omgang met het lerarentekort voegen hier nog eens een regionale en lokale dimensie aan toe.

Naast de ontwikkeling in inhoudelijke thema's zijn er ook ontwikkelingen geweest in de bestuurlijke verhoudingen tussen het ministerie, schoolbesturen, leraren, werkgeversorganisaties en vakorganisaties; de oorspronkelijk centrale aansturing vanuit het ministerie is gaandeweg minder geworden, verantwoordelijkheden kwamen te liggen bij de sociale partners (arbeidsvoorwaarden) en de schoolbesturen (personeelsbeleid), in veel gevallen bevestigd via (bestuurs)akkoorden, convenanten en zakelijke (prestatie) afspraken.

Ondanks de vele beleidsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om de lerarentekorten te beteugelen kan niet worden verhuuld dat de knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt aanzienlijk zijn en getuige de arbeidsmarktramingen structureel van karakter lijken te zijn. In de periodieke rapportages over het lerarenbeleid wordt gesproken over wisselende effectiviteit van de maatregelen om het lerarentekort tegen te gaan. De conclusie in de strategische evaluatie van het lerarenbeleid 2013-2020 is dan ook dat het lerarenbeleid onvoldoende effectief is geweest om knelpunten daadwerkelijk op te lossen. Dit inzicht kunnen we veralgemeniseren voor de hele periode vanaf 1993. Ter nuancering kan gewezen worden op de invloed van de maatschappelijke en sociaaleconomische context van het lerarenbeleid, zoals de hoogconjunctuur waardoor leraren buiten het onderwijs eenvoudiger aan de slag kunnen.

Als we de bestuurlijke en inhoudelijke accentverschillen in de verschillende bestuurlijke agenda's wat dieper bezien, kunnen we – met enige voorzichtigheid – beleidsperiodes voor het lerarenbeleid te typeren. Hieronder typeren we het (intentionele) beleid op basis van de beleidsagenda's in vijf periodes die op hoofdlijnen onderscheidend zijn in sturingsgedachte én inhoud van de maatregelen. We realiseren ons dat er een zekere mate van overlap zit wat betreft ontwikkeling in sturing van de sector en wat betreft de inhoud van de maatregelen. We onderscheiden de volgende vijf periodes, getypeerd op basis van de belangrijkste focuspunten in de beleidsagenda's:

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

Deze periodisering kunnen we als volgt samenvatten. Ten aanzien van de sturingsgedachte markeren de jaren negentig met de nota *Vitaal Leraarschap* de geleidelijke

overgang naar een sturingsmodel waarin de centrale overheid verantwoordelijkheden overdraagt aan sectororganisatie en schoolbesturen. Dit vraagt professionaliteit, ten eerste van de schoolbesturen, en daarnaast van leraren om zich te professionaliseren en organiseren. Van urgente lerarentekorten is nog geen sprake, hoewel zich een zekere dreiging aandient.

In de jaren nul worden de lijnen uit de jaren negentig bekrachtigd met de nota's *Maatwerk* wordt gepleit voor een meer open arbeidsmarkt met concurrerende arbeidsvoorwaarden, mede ingegeven door het advies van de commissie-Van Rijn (2001). In de periode vanaf 2008 zijn er meer beleidsmaatregelen (vooral financieel en meer gericht op regionale of bestuurlijke samenwerking) genomen om de lerarentekorten te bestrijden dan in de periode daarvoor. Het 'Actieplan Leerkracht' (2007) markeert in dat opzicht een duidelijk trendbreuk. Hier wordt de verantwoordelijkheid voor scholen vertaald in resultaatafspraken met de sector over maatregelen als beloningsdifferentiatie, versterkte functiemix en het aantal bevoegde docenten. De afspraken worden vastgelegd in een convenant. In het licht van dreigende lerarentekorten is het de overheid menens om de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten via aantrekkelijker salarissen en loopbaanpaden. Hiervoor is het noodzakelijk dat scholen een professioneel personeelsbeleid hebben.

In de periode daarna (2013-2020) wordt wederom de verantwoordelijkheid van de sector benadrukt om te komen tot verbetering van de kwaliteit en de verdere professionalisering van leraren en de lerarenopleidingen. Hoewel er in 2013 zorgen waren over terugkerende kwantitatieve lerarentekorten gaat de Lerarenagenda 2013-2020 vooral uit van een kwalitatief lerarentekort. De focus op kwaliteit is wellicht begrijpelijk tegen de achtergrond van een ruime arbeidsmarkt ('lerarenoverschot'), mede bepaald door de naweeën van de economische recessie in 2008/2009 met een toenemende werkloosheid en werkonzekerheid in veel bedrijfstakken (De Beer, 2009; Van der Meer et al., 2023). Na de economische crisis ontstaat een revitalisering van het sociaal overleg, wat onder andere resulteert in het *Nationaal Onderwijsakkoord* (NOA) in 2013, met veel aandacht voor de inhoudelijke ontwikkeling van het leraarsberoep, modernisering van arbeidsvoorwaarden en duidelijke verhoudingen tussen overheid en onderwijsveld.

Vanaf 2020 is geen nieuwe lerarenagenda opgesteld. Teleurstelling over het mislukken van het Lerarenregister en het vastlopen van de herziening van het bevoegdhedenstelsel zijn hier mede debet aan. Het beleid krijgt hierdoor een eclectisch karakter met aandacht voor werkdruk, hogere salarissen (dichten van de loonkloof tussen po en vo) en noodvoorzieningen in de G5. De lerarentekorten leggen een zware claim op het beleid. Ten aanzien van de lerarenopleidingen wordt gekozen voor flexibilisering. Relevant vanuit een sturingsperspectief is dat de bewindslieden enerzijds te kennen geven meer centrale regie en sturing vanuit de overheid te ambiëren. Anderzijds wordt min of meer gelijktijdig ingezet op regionale samenwerking in de onderwijsregio's met concrete afspraken tussen alle betrokken partijen over opleiding en personeelsvoorziening op regionaal niveau. Over deze decentrale afspraken moet terugkoppeling plaatsvinden naar het landelijk niveau. Op dit sturingsdilemma komen we terug in hoofdstuk 7.

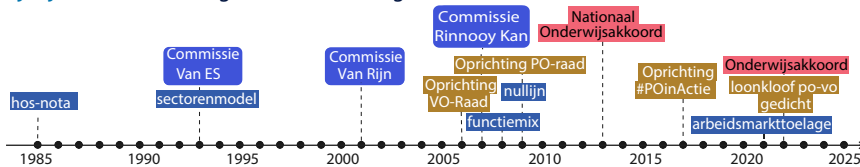
Samengevat zien we op basis van uitvoerige analyse van de beleidsdocumenten in een periode van 30 jaar veel beleidsinitiatieven met per saldo een verdieping van de lera-renagenda en een continue afweging tussen kwantitatieve en kwalitatieve maatregelen op uiteenlopend niveau. Deze agenda is incrementeel van karakter, interacteert met andere beleidsdomeinen en moet inspelen op specifieke contextfactoren voor het lera-renvraagstuk (zoals de stand van de overheidsfinanciën en krapte op de arbeidsmarkt). Hoewel we op papier de contouren van een modern personeelsbeleid voor het onder-wijs terugzien, kampt het lerarenbeleid met problemen in de uitvoering, waarop we in het volgende hoofdstuk verder ingaan.

6 De lange lijnen in het beleid: vier thema's

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkeling van het lerarenbeleid op vier belangrijke thema's in meer detail: loonvorming, lerarenopleidingen, beroepsgroepsvorming en de onderwijsregio. In achtereenvolgende paragrafen bezien we per thema de onderliggende mechanismen, patronen en lange lijnen van beleid. Het hoofdstuk bouwt voort op de vorige hoofdstukken. Tevens maken we gebruik van de resultaten van de interviews, die in de tekst zijn verwerkt. Per thema beginnen we met een tijdlijn van maatregelen en gebeurtenissen.⁷⁰ In de concluderende paragraaf 6.5 geven we per thema een samenvatting van de sturing van het beleid, en trekken we conclusies over de lange lijnen van beleid. In paragraaf 6.6 sluiten we af met een discussie over welke paradigmatische veranderingen zich op de vier thema's in het beleid hebben voorgedaan in de periode vanaf 1993.

6.1 De loonvorming: de overheid blijvend meer op afstand?

Tijdlijn 6.1 Ontwikkelingen in loonvorming van leraren 1985-2025



Aanleiding

De arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs is een belangrijk en relatief ingewikkeld proces waarin sociale partners in het domein van een sector met elkaar afspraken maken over de salarissen en arbeidstijden, als ook over professionaliseringsmaatregelen en de functiewaardering, de boven- en nawettelijke bepalingen van de sociale zekerheid en pensioenen en een aantal secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals de werkdruk, medezeggenschap en sectoraal onderzoek naar de onderwijsarbeidsmarkt (Cörvers, 2014; Van der Meer et al., 2023; Van Emden, 2023). Het gaat om zowel procedurele als materiële afspraken. De procedurele afspraken hebben betrekking op de vraag wie toegang heeft tot het overleg, welke informatie beschikbaar is en welke middelen strategisch ingezet kunnen worden. De materiële afspraken verwijzen naar de specifieke bepalingen die op een bepaald thema worden afgesproken. De deelnemende partijen

⁷⁰ De kleuren van de blokjes op de tijdlijn geven de verschillende gebeurtenissen aan: de commissies zijn kristalblauw, de belangrijkste beleidsveranderingen donkerblauw, nieuwe organisatievormen zijn bruin, en akkoorden en convenanten zijn rood van kleur.

aan de loonvorming worden gezien als legitieme vertegenwoordigers van de sector namens de werkgevers en medewerkers in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, mbo, hbo en universiteiten. De vertegenwoordigers van alle onderwijssectoren komen bij elkaar in de Stichting van het Onderwijs. De overheid bepaalt de beschikbare middelen voor elk van de sectoren.

Vóór 1992 legde het ministerie van OCW de arbeidsvoorwaarden eenzijdig op. In de periode hiervoor was er sprake van lerarenoverschotten en werkloosheid onder leraren. Met de hos-nota in 1985 werd er - in het tij van het kabinet Lubbers I - bezuinigd op salarissen in het onderwijs. Hiermee werden drie doelen beoogd: ten eerste, de lonen verlagen zodat meer leraren aan het werk kunnen zijn; ten tweede, banen creëren voor jonge leraren in opleiding; en ten derde, mensen ontmoedigen om te studeren aan een lerarenopleiding. De hos-operatie heeft veel impact gekregen, zo gaat het gesprek in lerarenkamers vele jaren later nog over de ingreep op basis van leeftijdscohort, in plaats van verantwoordelijkheid en bevoegdheid (zie ook Vermeulen, 2002).

Vanaf 1992 wordt de loonvorming stapje voor stapje gedecentraliseerd naar verschillende onderwijssectoren, waaronder primair en voortgezet onderwijs. Dit betekent dat de sociale partners (schoolbesturen en hun koepelorganisaties) en de vakorganisaties in elke onderwijssector sindsdien geleidelijk meer zelfstandig zijn gaan onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden. Zij onderhandelen binnen de kaders van de door het kabinet vastgestelde loonruimte.

Een kernbeginsel in de onderhandelingen vormt het referentiemodel⁷¹ waarbij de lonen in het onderwijs die in de marktsector volgen (Zeilstra et al., 2014; Ministerie BZK, 2017). Dit systeem is in 1997 geïntroduceerd om te voorkomen dat de loonontwikkeling in de collectieve sector te veel zou afwijken van de marktsector en de overheidsuitgaven oncontroleerbaar worden, zodat meer financiële stabiliteit en voorspelbaarheid kan worden bereikt (Van der Meer, 2021; Van Emden, 2023). Bovendien voegen de onderhandelende partijen zich naar de afspraken die de landelijke sociale partners maken in de landelijke Stichting van de Arbeid en Sociaal-Economische Raad over doelgroepenbeleid, arbeidsomstandigheden en ook hervormingen in de sociale zekerheid. Het meest in het oog springt misschien de afschaffing van de VUT-regeling en de overgang naar een pensionering op latere leeftijd, waardoor meer leraren aan het werk zijn gebleven. Hierdoor is het lerarentekort minder groot geworden. In 2002 stopte het onderwijspersoneel gemiddeld op een leeftijd van 57,7 jaar met werken - ruim acht jaar voordat zij de AOW-leeftijd van 65 bereikten. De AOW-leeftijd is stapsgewijs verhoogd van 65 jaar in 2012 naar 67 jaar nu. In 2020 was de pensioenleeftijd gestegen tot leeftijd 65,1 jaar - dat was slechts ongeveer anderhalf jaar vóór het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd.

⁷¹ Via het referentiemodel tracht de overheid de loonkostenontwikkeling van de overheidssectoren aan te laten sluiten bij die van de marktsector om voldoende goed gekwalificeerd personeel aan te kunnen trekken. De loonruimte wordt door het kabinet bepaald voor de overheids-werkgevers, die op basis daarvan met de vakbonden dienen te onderhandelen om tot een cao te komen.

Dat komt door de volgende wijzigingen: De AOW-leeftijd is verhoogd, de pensioenleeftijd is eveneens opgeschoven en de gemiddelde feitelijke pensioenleeftijd is gestegen (Hemerijck et al., 2022; Cobben en Montizaan, 2024; Sikkes, 2021). In 2024 is de pensioenleeftijd volgens het CBS voor het eerst boven 66 jaar uitgekomen, dus 8 jaar later dan in 2002.⁷²

Mechanisme: de betekenis van de loononderhandelingen voor het lerarentekort

In 2001 concludeert de commissie-Van Rijn dat er een loonkloof bestaat tussen de publieke sectoren (waaronder het onderwijs) en de marktsector waardoor er sprake is van ongewenste mobiliteit uit de publieke sectoren naar het bedrijfsleven. In het primair en voortgezet onderwijs zijn salarisschalen daarna ingekort tot 19 à 20 jaar. Ook is er extra budget beschikbaar gesteld voor functiedifferentiatie, waardoor leraren sneller kunnen doorstromen naar een hoger salarisniveau waardoor beter wordt aangesloten op het salarisgebouw in het bedrijfsleven en het onderwijs salaris-technisch gezien aantrekkelijker blijft. Daarmee is onder andere de LB-schaal in het primair onderwijs ingevoerd. Naar aanleiding van de commissie-Rinnooy Kan worden de carrièrelijnen in de cao (het aantal schaalniveaus) verder verkort, naar 15 jaar in het primair onderwijs en 12 jaar in het voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn wederom middelen beschikbaar gesteld voor functiedifferentiatie met harde kwantitatieve doelstellingen, verankerd in de cao's. Belangrijk instrument is de functiemix, die leidt tot een meer verschil in beloningen tussen verschillende functieniveaus. Minister Plasterk kon bij de uitwerking van het rapport *Leerkracht!* 1 miljard euro extra uitgeven, in die tijd een enorm bedrag.

Vanaf 2009 werden ambtenaren en leraren echter gedurende vijf jaar op de nullijn gezet door de wereldwijde financiële crisis. Het extra geld dat was uitgetrokken voor loonvorming in het funderend onderwijs is volgens onze respondenten hierdoor weer 'verdamp't. Het *Nationaal Onderwijsakkoord* 2013 reflecteert deze ontwikkelingen. Daarin werden afspraken gemaakt voor het afschaffen van de bapo-regeling van vervroegde uittreding en het inzetten van 3.000 extra leraren. Tevens ontstaat dan de *Lerarenagenda 2013-2020*, met een uitvoerig programma van maatregelen. De professionalisering van leraren werd door werkgevers deels gezien als een formele verantwoordelijkheid binnen de school. In die tijd werd ook de SLOA-subsidie afgeschaft voor de landelijke pedagogische centra in ruil voor de inrichting van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO). Alle middelen worden voortaan aangewend op schoolniveau. Daarbij speelde ook het spanningsveld over eigenaarschap en zeggenschap. De vraag 'wie betaalt bepaalt' (overheid of schoolbestuur?) werd prangend bij thema's zoals de invulling van de werkdrukkmiddelen of ontwikkeling van het bekwaamheidsdossier.

In 2017 ontstaat PO in Actie, een initiatief van leraren in het primair onderwijs die zich inzetten voor het dichten van de loonkloof tussen het primair en voortgezet onderwijs en een vermindering van de werkdruk. Dit initiatief groeit uit tot een breed front, waarbij PO in Actie zich met steun van 12.000 leden (uit een veel grotere achterban) omvormt tot

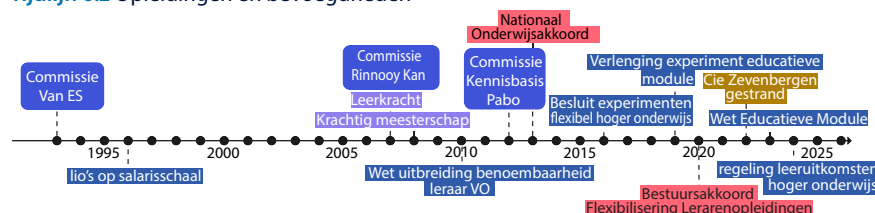
⁷² www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/16/gemiddelde-pensioenleeftijd-voor-het-eerst-boven-de-66-jaar

een vakbond om samen met de onderwijsvakbonden en de PO-raad deel te gaan nemen aan de CAO-onderhandelingen in 2018. Uiteindelijk wordt in het Onderwijsakkoord van 2022 de loonkloof gedicht door het harmoniseren van de cao's primair en voortgezet onderwijs. Zowel de salarisniveaus als de lengte van de carrièrepatronen zijn sindsdien voor de functies LB t/m LE identiek. Het verschil bedroeg gemiddeld 9 procent voor leraren en 11 procent voor schoolleiders in het primair onderwijs. In 2021 wordt ook een arbeidsmarkttoelage ingevoerd voor leraren op scholen met een hoog percentage leerlingen met een risico op onderwijsachterstand. Het doel van deze regeling is om het lerarentekort gelijker te verdelen tussen scholen met en scholen zonder lerarentekort. Overigens wordt deze gelijkstelling die is gebaseerd op de onderliggende waarde van gelijk loon voor gelijk werk, door sommige respondenten betwist omdat het werken in het primair onderwijs door hen als meer belastend wordt gezien dan het werken in het voortgezet onderwijs.

Op het terrein van de werkdruk zijn de afspraken veel moeilijker te maken, dat komt ook omdat -zoals in interviews wordt gesteld- er sprake is van een verborgen verandering in de beroepspraktijk van het onderwijs: steeds meer tijd wordt besteed aan digitale vaardigheden en informatisering van de schoolorganisatie, maar ook aan de verantwoording van het gebruik van digitale hulpmiddelen op vrijwel alle terrein. Bij een gemiddeld schoolbestuur bestaan volledige stafafdelingen die werkvloergegevens opvragen en verwerken ter verantwoording van de ontwikkelingen aan de schoolleiding en de Onderwijsinspectie. Deze vorm van stapeldruk of informatiedruk gaat ten koste van de onderwijstijd en is nogal belastend voor organisaties (Van der Meer et al., 2025; Buisman et al., 2025). In andere gesprekken is ook gewezen op de groei van de private markt voor leermiddelen, die leidt tot nieuwe verhoudingen met methodenmakers en uitgeverijen. Ook is gewezen op de soms moeizame arbeidsrelaties op de werkvloer, de haperende ontwikkeling van de medezeggenschap en de conflictueuze verhoudingen die dat met zich meebrengt. Uit evaluaties van de werkdrukafspraken volgt dat dit thema geen eenduidige resultaten kent (Van Hassel & Scheeren, 2023). Zoals oud-minister Bussemaker stelt in haar boek (2021, p.112) over werk- en regeldruk: "Ik kwam tot de frustrerende conclusie dat het niet lukte om een doorbraak te bewerkstelligen. We waren en zijn in de publieke sector niet in staat de regelzucht te bedwingen en professionals daadwerkelijk meer invloed te geven."

6.2 Lerarenopleidingen en de bevoegdheden

Tijdlijn 6.2 Opleidingen en bevoegdheden



De aanleiding

Het beleid voor de lerarenopleidingen is binnen het ministerie van OCW een complex vraagstuk vanwege de spanning tussen de stelselverantwoordelijkheid en de vakverantwoordelijkheid van de diverse directies in het departement, zoals het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Tegelijkertijd valt de lerarenopleiding onder het beleid voor het hoger onderwijs, dat zich richt op de stelselvraag. Beide thema's kennen een andere politieke aansturing (bewindslieden die soms minister en soms staatssecretaris zijn en ook verschillende Directeuren-Generaal).⁷³

De aansturing doet ertoe: toen er een aparte Directie Leraren bestond binnen het ministerie (na de Commissie Leerkracht!), kon het lerarenbeleid vanuit die directie worden aangestuurd. Als het beleid echter verdeeld is over verschillende velddirecties (zoals momenteel het geval is), ontstaat er spanning tussen deze directie met de Directie Hoger Onderwijs. De afstemming en organisatie van het lerarenbeleid binnen het departement is dan ook een organisatorisch vraagstuk. Voormalig minister Bussemaker verwoordde dit over de lerarenopleiding als volgt: “waar nu het instellingsbelang vaak nog boven het schoolbelang gaat, of de eigen wetenschappelijke invalshoek belangrijker wordt gevonden dan de onderwijsurgentie” (2021, p.118).

Deze ex-minister had bij haar uittrede al publiekelijk aangegeven dat zij nauwelijks “een vinger achter de deur van de lerarenopleidingen kreeg” (in de laatste dagen van haar bewindsperiode bij de openbare presentatie van het boek *The Dutch Way*). De omgang met de lerarenopleidingen is een worsteling voor ieder kabinet: op welke manier kan het departement effectief interveniëren om enerzijds het kwalitatieve niveau van de opleidingen te verbeteren en anderzijds kwantitatief meer studenten aan te trekken? In Nederland kennen we immers academische vrijheid, terwijl het ministerie stelselverantwoordelijkheid draagt. De academische vrijheid bepaalt dat hogescholen en universiteiten zelfstandig hun curriculum kunnen vaststellen. Er bestaat dus niet zoiets als een staatscurriculum, zoals in sommige landen wel het geval is. De consequentie van die vrijheid is dat de inrichting van het curriculum, de didactiek en de relatie met zowel studenten als het werkveld bij lerarenopleidingen op uiteenlopende manieren wordt vormgegeven. Overigens werd in de nota *Vitaal Leraarschap* (1993) reeds nadrukkelijk gepleit voor een betere kwaliteit van de lerarenopleidingen. Een gezamenlijk curriculum, beroepsvereisten en startbekwaamheden zouden hieraan moeten bijdragen.

Mechanismen

In de loop van de tijd zijn er vele beleidswijzigingen geweest die de lerarenopleidingen hebben beïnvloed. Relevant is het vervangen van de Middelbaar Opleidingen (MO-opleidingen) met de introductie van het hbo in 1987 en de afschaffing van de dubbele graad rond 1990, waardoor de lerarenopleiding veel minder aantrekkelijk is geworden. De huidige samenwerkingsverhouding tussen het ministerie van OCW en

⁷³ Voor een historisch overzicht van de ontwikkeling van de lerarenopleidingen in verschillende domeinen, primair en voortgezet onderwijs, maar ook beroepsopleidingen als agrofood, kunst en educatie, techniek en zorg en welzijn, zie de bundel van Geerdink & Swennen (2021).

de lerarenopleidingen bestaat sinds midden jaren tachtig toen sprake was van schaalvergroting in het hoger onderwijs. Het rapport van commissie-Van Es wijst erop dat deze verhouding zich kenmerkt door autonomie met een relatief zelfstandige positie van de lerarenopleidingen. Die situatie is sindsdien in wezen onveranderd gebleven. Hogescholen zijn wel in omvang gegroeid, hebben zich verder gespecialiseerd (bijvoorbeeld met de pabo voor het primair onderwijs en tweedegraads lerarenopleidingen voor het voortgezet onderwijs), en er zijn nieuwe vormen bijgekomen zoals de introductie van de academische pabo. Vanaf 1997 krijgen leraren-in-opleiding een salarisschaal en andere formele rechten. In 2010 wordt het met de Wet uitbreiding benoembaarheid mogelijk dat mensen met onderwijsmodules van minimaal 30 studiepunten leraar kunnen worden in het voortgezet onderwijs, zonder dat zij een volledige lerarenopleiding hoeven te volgen.

In de periode na de commissie-Rinnooy Kan en het programma *Leerkracht!* ontstond een meer integrale visie op het lerarenbeleid, waarin ook de lerarenopleiding werd meegenomen. Er komt een agenda *Krachtig meesterschap* (2008-2011), waarin minister van Bijsterveldt zegt geen concessies te doen aan de kwaliteit van de leraar. In 2012 verschijnt het rapport *Een goede basis* van de commissie Kennisbasis Pabo. Er werd bijvoorbeeld gewerkt aan de versterking van het taal- en rekenonderwijs, maar ook aan vakken als geschiedenis, natuur en techniek. Hiermee werd een basis gelegd voor een stevige samenwerking tussen de lerarenopleidingen en het funderend onderwijs. Het programma 'Samen opleiden in de school' was daarvan een resultaat.

In het *Nationaal Onderwijsakkoord* 2013 worden de eisen voor taal, rekenen, aardrijkskunde en geschiedenis, bij de lerarenopleiding aangescherpt, bijvoorbeeld voor mbo'ers. Vanaf 2016 wordt ingezet op de verdere flexibilisering van opleidingsroutes tot leraar. Met deze flexibele opleidingsroutes proberen het ministerie van OCW en de lerarenopleidingen meer doelgroepen studenten aan te boren. Het *Besluit Experimenten Flexibel Hoger Onderwijs* (2016) maakt de weg vrij voor het *Experiment Educatieve Module* en het *Experiment Leeruitkomsten*. De *Educatieve module*, die in 2019 wordt verlengd en in 2023 officieel wordt ingevoerd, maakt het mogelijk voor afgestudeerde bachelorstudenten om een educatieve module te volgen die tot een beperkte tweedegraads bevoegdheid leidt. Het *Experiment Leeruitkomsten* biedt opleidingen de ruimte om het onderwijs anders te organiseren. In plaats van vaste onderwijsprogramma's kunnen zij sturen op leeruitkomsten: onderwerpen die een student moet begrijpen en kunnen toepassen. Studenten kunnen zo een meer gepersonaliseerde leerroute volgen. In eerste instantie gold dit voor duale- en deeltijdopleidingen, later ook voor voltijdopleidingen.

In het *Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen* (2020) wordt de lat nog hoger gelegd: "iedereen die leraar wil en kan worden kan een professioneel traject volgen". Partijen willen dit bereiken door het verder ontwikkelen van brede leeruitkomsten, en het curriculum te ontschotten en meer modulair te maken, met mogelijkheden voor zij-instromers en stapeling van opleidingen. Naast reguliere voltijd- en deeltijdprogramma's komen er cursussen en nieuwe instroomroutes. Ook zetten ze in op samenwerking

tussen lerarenopleidingen, scholen en leraren, met name op het gebied van de doorlopende leerlijn en leven lang leren. De overheid maakt middelen vrij, maar de opleidingen zijn aan zet. In 2024 wordt het werken met leeruitkomsten vastgelegd in de wet *Regeling leeruitkomsten hoger onderwijs*.

Deze flexibilisering leidt tot meer aandacht voor de kwantitatieve dimensie van de lerarenopleidingen (zoals het aantal instromers en het aantal afgestudeerden). Tegelijkertijd wordt de kwalitatieve dimensie niet vergeten: er worden afspraken gemaakt over de kwaliteit van de opleiding en over het versterken van de basisvaardigheden. Dit is een belangrijke verandering die mede werd gelegitimeerd door het rapport *Ruim baan voor de leraar* van de Onderwijsraad (2018), waarin wordt gepleit voor een herwaardering van de pedagogisch-didactische opdracht van de leraar. De vakinhoud wordt daarin van iets minder belang geacht.

Op sommige terreinen is de lerarenopleiding kwetsbaar, bijvoorbeeld in het technisch beroepsonderwijs, waar de dagopleidingen van de vier overgebleven lerarenopleidingen eind jaren tien hun poorten moesten sluiten. In dit domein werd het lerarenvraagstuk ook eenvoudig vergeten bij de introductie van nieuw beleid, zoals bij de start van Sterk Techniek Onderwijs in 78 regio's in 2018, terwijl het vmbo-techniek kampt met achterstanden en met lerarenopleidingen die gezamenlijk de vraag naar beroepsgerichte vakdocenten niet kunnen bedienen (Voncken et al., 2020).

Actueel beeld

Op het moment van schrijven vindt op verschillende niveaus reflectie plaats over de positionering en kwaliteit van de lerarenopleidingen, in een context van bezuinigingen en herpositionering van opleidingen.⁷⁴ Bij de pabo's is er hernieuwde aandacht voor de basisvaardigheden taal en rekenen. Dat komt doordat het werkveld heeft aangegeven niet tevreden te zijn over de kwaliteit van afgestudeerden. Dit leidt op diverse plaatsen tot een inhoudelijke herziening van het curriculum. Een belangrijk aspect hierbij is de verbinding met het werkveld: studenten brengen ongeveer 40% van hun opleidings-tijd door op basisscholen, in de vorm van stages of beroepspraktijkvorming (de noemer is doorgaans: opleiden in de school). Over de kwaliteit van deze praktijkcomponent is echter nog weinig bekend, en die komt onder druk te staan als stagiaires door personeelstekorten minder begeleid worden en al snel meer zelfstandig les moeten geven. De pabo's erkennen dit en benadrukken dat de kwaliteit van de praktijkcomponent gewaarborgd moet worden. Daarnaast is er in hoofdlijn een spanning zichtbaar tussen twee pedagogische benaderingen: enerzijds de Effectieve directe instructie en anderzijds het Onderzoekend leren met nadruk op gepersonaliseerde leerroutes en zelfregie.⁷⁵ Hoewel

74 Deze paragraaf is mede gebaseerd op interviewresultaten, als ook op de lopende verkenning van de relatie tussen de pabo en onderwijsbesturen in vier steden in Zuid-Nederland (Van der Meer en Vos- Van de Kerkhof, in voorbereiding).

75 Zie de bundel *Pole Position* onder redactie van Van Haperen (2025), waar verschillende hoogleraren een pleidooi doen voor het vakmanschap van de leraar door in de lerarenopleiding te kiezen voor directe instructie en meer stapsgewijze opbouw van het expertiseniveau van leraren.

beide perspectieven elkaar aanvullen, verschillen lerarenopleidingen in hun benadering. Zo kiest de pabo in Nijmegen – in lijn met de Radboud Universiteit – meer voor directe instructie, terwijl een hogeschool als Fontys juist meer inzet op onderzoekend leren.

Ook in de tweedegraads lerarenopleidingen zien we veranderingen. Zo is Archimedes in Utrecht begonnen met een dubbele uitstroomroute om het potentieel van studenten beter te benutten en het aanbod van lerarenopleidingen te versterken – mede gezien het lerarentekort. Tegelijkertijd zijn er andere interessante vernieuwingen te constateren. Om het bij de pabo's te houden: het curriculum van de pabo van de HAN is sterk vernieuwd, in Rotterdam is de pabo Thomas More organisatorisch binnen het primair onderwijs gepositioneerd waardoor meer directe uitwisseling tussen de lerarenopleiding en het primair onderwijs mogelijk is. De laatste twee voorbeelden laten zien dat er wel degelijk institutionele veranderingen denkbaar zijn in de lerarenopleidingen. Deze voorbeelden zijn volgens onze respondenten relevant omdat ze aangeven welke institutionele voorwaarden nodig zijn om vernieuwing te realiseren: een meerjarenaanpak die een lange adem vergt, oog voor de schaal en financiering van opleidingen, een constructieve uitwisseling van de lerarenopleiding over en met het werkveld, doorzettingsvermogen bij de lerarenopleiding zelf om de eigen lerarenopleiders mee te nemen in de doorgezette verandering en intern en extern onderzoek uitvoeren naar de bereikte leeruitkomsten. Dat gaat allemaal niet vanzelf. De verandering van de Thomas More-pabo, die vanuit Leiden naar Rotterdam werd verplaatst na lange voorbereidingen vanaf 2009, bracht zelfs een wetswijziging van de Wet Hoger Onderwijs met zich mee. In de governance van de school werd een continue lijn van samenwerking tussen primair onderwijs en pabo ontwikkeld. In Arnhem-Nijmegen zijn de wijzigingen van het curriculum van meer recente datum. Daar is -geïnitieerd door het werkveld en overgenomen door de lerarenopleiding- gedurende vijf jaar gewerkt aan meer focus op directe instructie in de opleiding en meer verbinding met het afnemende werkveld om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Enerzijds is er dus sprake van een duidelijke kwantitatieve verschuiving: er is een groter en gedifferentieerd aanbod van opleidingen gekomen, met meer ruimte voor (om- en bij)scholing van zij-instromers. Anderzijds blijft de kwaliteit een punt van zorg, vooral op het gebied van basisvaardigheden bij startende docenten. Dit dilemma krijgt geen antwoord in het bestuursakkoord over de flexibilisering van de lerarenopleidingen in 2020. De Onderwijsraad (2023) stelt dat hoewel de academische vrijheid gewaarborgd moet blijven – en dus de inhoud en vormgeving van het curriculum vrij zijn – de eindtermen wél landelijk moeten worden geëxamineerd. Daarmee kan de lat landelijk worden verhoogd. Daarnaast verricht de Onderwijsinspectie onderzoek naar het functioneren van de lerarenopleidingen, maar ook daar zijn de uitkomsten niet altijd helder of eenduidig. Er wordt gewezen op het feit dat de aandacht voor de didactische opbouw voor de verschillende vakgebieden erg verschilt per opleiding (Bijlsma, 2025). Dat betekent ook dat er een taak ligt voor de scholen – zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs – en voor de besturen, om de startende leraar in de inductiefase beter

deren. Een veronderstelling van de rapporten van Van Es (1993), Rinnooy Kan (2007) en het Nationaal Onderwijsakkoord (2013) is dat als leraren zichzelf organiseren er maatregelen over de professionalisering en de kwaliteit van het werk ontwikkeld kunnen worden, onder andere op basis van ontwikkelingen op de werkvloer, die daardoor meer gewicht in de schaal leggen. Dit maakt het vak aantrekkelijker en kan de instroom en het behoud van leraren bevorderen. Aan de andere kant is er een trade-off tussen kwaliteit en instroom: hoe strenger de entree-eisen, hoe minder leraren, in elk geval op kortere termijn (Van der Aa & Van der Ploeg, 2018). Potentieel goede toekomstige leraren die niet aan de eisen voldoen zullen immers worden afgeschrikt. Zeker in tijden van leraarentekorten is dit ongewenst. Door de tijd heen wordt deze afweging op verschillende manieren uitgewerkt.

Het onderliggende idee is dat de organisatie van de beroepsgroep leidt tot duurzame verbetering en stijging van de status van het beroep. De beroepsgroep stelt de bekwaamheidseisen op en heeft een werkwijze waardoor de kwaliteit van leraren kan worden verbeterd. Het Lerarenregister zou van deze inspanningen het sluitstuk moeten zijn. De ontwikkeling van een zelfstandig functionerende beroepsgroep vraagt om de inzet van voldoende tijd, middelen, aandacht en participatie van mensen. Zoals we hieronder zullen zien volgt uit de interviews dat de overheid wel tijd, middelen en aandacht voor dit thema kan vrijmaken, maar daarmee is nog niet voldoende kritische massa gewonnen om de beroepsgroep vorm en positie te geven in het gelaagde onderwijsbestel van Nederland.

Mechanismen

Vakorganisaties in het onderwijs kennen een lange en roerige geschiedenis, met wortels die teruggaan tot de oprichting van het Nederlands Genootschap van Leraren in 1830. Het boek van Robert Sikkens over 25 jaar AOB trekt de historische lijnen van de onderwijsvakbonden naar het heden door; een geschiedenis die de laatste kwart eeuw getekend wordt door veel arbeidsconflicten en werkstakingen gericht op het realiseren van beter onderwijs en betere arbeidsvoorwaarden (Sikkens, 2021). De vraag is welke vakorganisaties (de vakbonden of afzonderlijke beroepsgroepen van leraren) namens de leraren kunnen spreken. Dit is een representativiteits- en een legitimiteitsvraag. In de diverse beleidscommissies over het leraarschap ging het steeds over de organisatie van de beroepsgroep. Uit de commissie-Van Es (in naam de Commissie Toekomst Leraarschap, 1993) ontstond het Forum Vitaal leraarschap. Dat initiatief slaagde niet erg goed. In de nasleep daarvan kwam *Tekenen voor kwaliteit* (1997) tot stand. Het fundament voor de beroepsvorming van leraren werd met name gelegd in de periode van het Tweede Paarse Kabinet, toen de bewindspersonen Hermans en Adelmund de eerdergenoemde Maatwerknota's I, II en III introduceerden (zie hoofdstuk 5).

In deze nota's wordt niet inhoudelijk vastgelegd hoe de inhoud van het onderwijs eruit moest zien, maar wordt vooral ingezet op het faciliteren van de vorming van de beroepsgroep zelf. De gedachte is dat de beroepsgroep zich organiseert: eerst de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL, opgericht in 1998) en later

de OnderwijSCOöperatie (opgericht in 2011). De intentie was volgens onze respondenten 'vernieuwend en vond plaats met instemming van de vakbonden'. De centrale gedachte toen was bovendien dat de overheid zich terughoudend zou opstellen in de inhoud, maar ondersteuning zou bieden bij het organiseren van de vorming van de beroepsgroep.

In deze periode vindt aan de zogeheten PO-VO-tafel, dit is nog voor de formele oprichting van de sectorraden, intensief overleg plaats tussen uiteenlopende partijen, met - volgens onze respondenten - veel Babylonische spraakverwarring als gevolg. Desondanks groeide het inzicht dat het noodzakelijk was om de beroepsgroep in staat te stellen zichzelf te organiseren. SBL kreeg in haar beginjaren brede steun van vakorganisaties, waaronder de AOb, het CNV en vakinhoudelijke verenigingen, die realistisch genoeg inzagen dat vakorganisaties 'niet de enige representant is van de leraar zijn', waardoor wederzijdse samenwerking relevant was geworden.

Het doel van SBL en later de OnderwijSCOöperatie was het verbinden en versterken van deze lidverenigingen binnen één platform. De ambitie was gericht op een gezamenlijke professionele standaard en bekwaamheidseisen. In 2006 zag de *Wet BIO* het licht, waarin staat dat leraren over professionele ruimte beschikken, alsmede over ontwikkelmogelijkheden en een carrièreperspectief dat daardoor bijdraagt aan een lerende cultuur. De ervaringen met SBL vormde tevens input voor het rapport van de commissie-Rinnooy Kan, waarin werd gepleit voor verdere professionalisering van de leraar. Een kernidee was dat leraren in belangrijke mate goed worden opgeleid in de context van de school en er een vloeiende overgang is van opleiding naar beroepspraktijk. Door het formuleren van een landelijke kennisbasis en het inrichten van landelijke examens gaan leraaropleidingen gericht opleiden en krijgen ze een prikkel om zich te verbeteren. Door een degelijk inwerk- en begeleidingsprogramma van startende leraren wordt de professionele groei bevorderd en beroepsuitval van leraren teruggedrongen. Samenwerking tussen scholen en opleiding is van cruciaal belang voor de kwaliteit van de opleiding.

Hieruit vloeit de OnderwijSCOöperatie (2011) voort. De OnderwijSCOöperatie werd als legitiem gezien omdat het een orgaan was dat sprak namens de beroepsgroep. Toch ontstond op sommige tafels frictie: wie vertegenwoordigt eigenlijk de beroepsgroep? In de praktijk werd de OnderwijSCOöperatie uitgenodigd in plaats van de vakbonden die daarvan lidorganisatie waren. De OnderwijSCOöperatie was een vereniging van verenigingen, die ieder afzonderlijk ook eigen leden of achterbannen hadden. De OnderwijSCOöperatie verenigde de rechtspersonen. Dit komt sterk terug in het bekende 'spaghettibord'-plaatje van Edith Hooge (2017, p.84) waarin in de sturing van het voortgezet onderwijs de OnderwijSCOöperatie centraal stond, maar waardoor tevens de eigenstandige positie van de lidorganisaties werd gereduceerd, wat gevoelig lag. Bovendien werd duidelijk dat de expertise en inzichten van leraren uit het werkveld op de beleidsvoering tamelijk gering was.

De rol van de overheid

Aanvankelijk speelde de Rijksoverheid een ondersteunende en faciliterende rol, maar gaandeweg werd die rol steeds sturender. De samenstelling van het bestuur van de Onderwijscoöperatie deed ertoe, volgens onze respondenten. Met bestuursleden, zoals de voorzitters van AOB en CNV, werd duidelijk dat de rol van de vakbonden cruciaal en soms conflicterend was. De overheid stuurde sterk op een orgaan waarbij dat orgaan het enige aanspreekpunt zou worden en niet de afzonderlijke bonden. Als bepaalde personen wel werden uitgenodigd en anderen niet, leidde dat ongewild tot frictie binnen het bestuur van de Onderwijscoöperatie. De onafhankelijkheid van de beroepsgroep werd zo steeds moeilijker te realiseren, ondanks de veelvuldige afstemming met vakbonden en de vakinhoudelijke verenigingen. Zoals is gesteld in de interviews: 'De attitude van de Rijksoverheid veranderde gaandeweg van facilitator en bondgenoot in een meer sturende en controlerende houding. In de praktijk betekende dit dat programma's vanuit OCW steeds meer inhoudelijk gingen sturen in plaats van slechts technisch mee te kijken. Dit thema is vaak als bestaansrecht(risico) besproken met het ministerie van OCW'.

Op de achtergrond was het werk van de Directie Arbeidsvoorwaarden & Beroepsgroep (Directie AB) relevant. Deze directie worstelde enigszins met de beroepsgroep. Wat is er nu belangrijker: de beroepsgroep van leraren of juist de sociale partners in de sector, die met de beleidsdirecties van het departement (primair onderwijs, voortgezet onderwijs) directe afspraken gingen maken?'

Bestuurlijke afspraken over het Lerarenregister dat er eerst wel kwam en toch ten onder ging

De overheidsinvloed op de Onderwijscoöperatie en daarmee op de inrichting van het Lerarenregister nam dus gaandeweg toe. Deze ontwikkeling leidde tot wantrouwen bij de beroepsgroep en een gevoel van verlies van eigenaarschap. Hierdoor ontstond uiteindelijk een breuk tussen de vakinhoudelijke visie én de governance van de beroepsgroep. Het ging steeds minder om wát er moest gebeuren, en steeds meer om hóe en door wie. Het ging niet om een inhoudelijke keuze, maar om de vorm.

Het Lerarenregister is daardoor gesneuveld. Daar waar staatsecretaris Halbe Zijlstra op basis van het regeerakkoord van Rutte I nog sprak over het 'civiel effect' van het Lerarenregister ("het kabinet komt binnen een jaar met een beroepsregister waarbij de inschrijving is gekoppeld aan een bijscholingsvereiste"), werd er door staatsecretaris Sander Dekker in Rutte II meer en meer gestuurd op de kwantitatieve groei van het register om dat civiel effect te borgen. Zijlstra had volgens onze respondenten het nodige voorwerk gedaan na een studiereis naar de ISTP, de International Summit of the Teaching Professional. Hij stelde dat het Lerarenregister "onafhankelijk zou moeten zijn en de professionele kwaliteit van leraren zou moeten versterken". Voor de vakorganisaties moest het register "onafhankelijk zijn, privaatrechtelijk worden vormgegeven, en het gebruik ervan zou vrijwillig moeten zijn". Het Lerarenregister was een onderdeel van het *Nationaal Onderwijsakkoord* (2013). In het kabinet koppelde de nieuwe staatsecretaris Sander Dekker bestuurlijke steun aan het Lerarenregister aan kwantitatieve aantallen: minimaal 40.000 leraren zouden zich moeten registreren, dat was voorwaarde voor de

subsidieverlening. Als gevolg veranderde het register van middel tot doel en uiteindelijk tot mikpunt. Veel leraren zagen het als een van bovenaf opgelegd instrument. Binnen de AOb heette het: wij willen een 'kwaliteitsregister, niet een strafregister' (Sikkens, 2021).

Anders geformuleerd: Het register voor leraren dat volgens het Regeerakkoord van het kabinet Rutte II in de *Wet Beroep Leraar en Lerarenregister* (vergaderjaar 2015-2016, Kamerstuk 34 458) zou behoren te worden geregeld, werd door het kabinet gezien als een instrument om de permanente kwaliteitsborging van de zittende leraren zichtbaar te maken en om het belang van het beroep te accentueren. Een dergelijk instrument bestaat ook voor de beroepen in de gezondheidszorg (het BIG-register). Geleidelijk was het kabinet tot de slotsom gekomen dat het veld zelf behoort te beslissen over het (steeds met toestemming van de betrokkenen) vergaren van informatie over de bekwaamheid en het onderhouden daarvan en om die informatie desgewenst ook inzichtelijk te documenteren. Het wettelijk regelen van een register sluit onvoldoende aan bij het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van het onderwijsveld voor het onderhouden van de bekwaamheid van leraren, een verantwoordelijkheid die in de eerste plaats door zelfregulering gestalte zou moeten krijgen. Dat verklaart ook waarom er een vrijwillig lerarenportfolio wordt ingericht, waar leraren hun competenties kunnen opslaan. Dit is ook begrijpelijk omdat de werkgeversbesturen niet onvoorwaardelijk de gegevens van hun medewerkers willen verstrekken aan het register. Dat zien zij als een verantwoordelijkheid van de betrokken leraren zelf.

Volgens onze respondenten ging de politieke ontwikkeling -achteraf bezien- voor de beroepsgroep te snel. De beroepsgroep was nog zoekende en was, ook door de vereiste tijdsversnelling, nog onvoldoende in staat geweest om valide normatieve kaders te ontwikkelen. Er waren wel uitgangspunten, maar er moest ook professionele ruimte en vrijheid aan leraren zelf gelaten worden. In deze periode waren veel leraren actief betrokken: er was een lerarenparlement ingericht (met leraren uit de lidorganisaties van de Onderwijscoöperatie) en er waren certificeringscommissies (van leraren) actief. Zij beoordeelden welke na-, om en bijscholing voor registratie in aanmerking kwamen.

De neergang kwam in een stroomversnelling toen een conflict over de te benoemen voorzitter van de Onderwijscoöperatie escaleerde (persbericht NOS, 29 maart 2018). De acties van leraren – onder andere via stophetLerarenregister.nl, geleid door Kim van Strien en met het vertrek van onder andere BON-voorzitter Ad Verbrugge uit de coöperatie – maakten de spanningen publiek. Het bezwaar is daarna aangezweld. De initiatieven zullen uiteindelijk struikelen over een motie van D66 en CDA⁷⁶ waarna Minister Slob de stekker uit het Lerarenregister trekt én wat -na een initiatiefwetsvoorstel van SP en SGP⁷⁷ de *Wet Beroep Leraar en Lerarenregister* in de ijskast doet belanden. In zijn brief spreekt minister Slob over een 'ingrijpende koerswijziging'.⁷⁸ De minister maakt ook een

76 Motie Van Meenen-Rog, kamerstuk 27923-295, waarin wordt gevraagd het bestuur van de Onderwijscoöperatie over te dragen aan een interim-bestuur van leraren.

77 Initiatiefwetsvoorstel nr. 35145.

78 Kamerstuk 27923-308, 11 juni 2018.

pas op de plaats met het verplichte Lerarenregister: 'pas als duidelijk is wat er nodig is om het register in te zetten als register van, voor en door de leraar, gaan we de volgende stap zetten'. Het vrijwillige register blijft ondertussen beschikbaar voor leraren die daar hun portfolio in hebben opgeslagen. Volgens minister Slob is het Lerarenregister te veel een doel op zich geworden, terwijl dit juist bedoeld was als een middel om de beroepsgroep te versterken.

Institutioneel vacuüm: een laatste poging

Binnen dit institutionele vacuüm worden uiteindelijk Jan van de Ven en Thijs Rovers, de gezichtsdragers van PO in Actie, gevraagd een nieuw Lerarencollectief op te gaan zetten (expliciet op verzoek van Alexander Rinnooy Kan). Zij worden kwartiermaker, met een geringe financiële steun van ministerie van OCW, nadat minister Slob de Tweede Kamer begin 2019 in een brief had laten weten dat het ministerie van OCW niet zelf de kar zou gaan trekken. Vanaf augustus 2019 tot februari 2020 maken de kwartiermakers een rondgang langs scholen in het primair onderwijs. Het resultaat was de oprichting van het Lerarencollectief, dat startte op 1 februari 2020, enkele weken voor het uitbreken van de COVID-19 crisis. Na de benoeming van een nieuw bestuur ontbreekt het echter aan financiële slagkracht, organisatorische stabiliteit en er is sprake van een spagaat: samenwerken met andere partijen versus profileren om leden te werven in zowel primair als voortgezet onderwijs. Op 7 juni 2023 wordt het Lerarencollectief opgeheven.

De schoolleiders

Momenteel werken onderwijsbestuurders aan hun eigen accreditatie en hebben schoolleiders een eigen register. Wat dus met leraren niet lukte, lukt met schoolleiders wel: zij hebben een georganiseerde en geïnstitutionaliseerde beroepsgroep die continu een beroepsstandaard ontwikkelt, en hebben (in het primair onderwijs) sinds 2013 een schoolleidersregister en sinds 2022 een beroepsregister om doorlopende ontwikkeling te stimuleren. Dit wordt ondersteund door een kennisbasis, beroepsstandaard en professionaliseringsagenda. In het PO wordt dit gedaan door Ascenda, voorheen het Schoolleidersregister PO. Ook in het VO werkte het Schoolleidersregister VO van 2012-2022 aan een beroepsstandaard. Vanaf 2023 gaan zij verder als Schoolleiders VO, onderdeel van de VO-Raad.⁷⁹

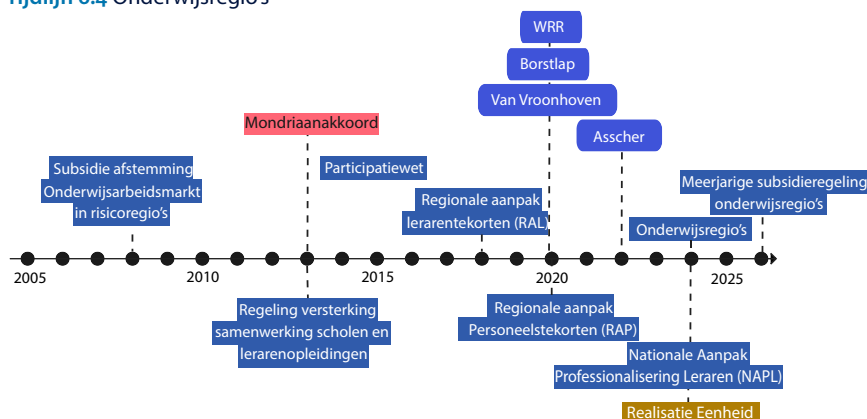
De ironie is dat bestuurders en schoolleiders hun professionaliseringsagenda sneller realiseerden dan de leraren zelf. De les is dat leraren voor hun arbeidsvoorwaarden, salaris, werkdruk en rechtspositie landelijk te mobiliseren zijn, voor de kwaliteit van onderwijs en wat daarbij komt kijken is de drempel van zelforganisatie een stuk hoger. In de interviews is naar voren gebracht dat met de ondergang van de Lerarencoöperatie sprake is van kapitaalvernietiging. Er waren honderden leraren, die in regionale lerarennetwerken meewerkten, die zich zwaar gefrustreerd en gepasseerd voelden.

⁷⁹ Zie bijvoorbeeld: *Effectieve schoolleiders zorgen voor een opbrengstgerichte leercultuur*, 2017. Eind 2018 verschijnt de beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad *Een krachtige rol voor schoolleiders*. De gedachte is dat de professionalisering van schoolleiders wordt versterkt door stimulering van de ontwikkeling van competentieprofielen, opleiding en registratie.

Onze gesprekspartners noemen het “een interessante mislukking” en “professioneel verdriet”: 15 jaar werk met een landelijke en sterke regionale inbedding ging verloren. De boosheid is nog immer tastbaar – veel betrokkenen voelen zich zeer teleurgesteld. Pas recent worden weer vergelijkbare initiatieven ontplooid door de herijking van de bekwaamheidseisen en het opstellen van een nieuw beroepsbeeld. Achter de schermen bespreken de sociale partners de mogelijkheid om toch tot een Lerarenregister om de positie van de beroepsgroep af te bakenen en te beschermen. In het NGF-programma *Nationale Aanpak Professionalisering Leraren* zijn financiële middelen vrijgemaakt om te komen tot ontwikkelpaden van leraren, een opleidingsregister, een kwaliteitskader en een kwaliteitszorgsysteem. Deze thema's moeten vorm krijgen op regionaal en landelijk niveau en in samenwerking met de lerarenopleidingen.

6.4 Onderwijsregio's: een nieuw beleidsevenwicht?

Tijdslijn 6.4 Onderwijsregio's



Aanleiding

Iedere basisschool of middelbare school bedient altijd een bepaalde wijk, stadsdeel of regio. De schaal waarop de school verbonden is met zijn directe omgeving verschilt echter tussen het primair en het voortgezet onderwijs. Basisscholen hebben doorgaans een kleinere, meer lokale reikwijdte, waarbij medewerkers in de buurt van de school wonen, terwijl middelbare scholen een groter toeleveringsgebied of verzorgingsgebied bedienen en medewerkers gemiddeld genomen ook verderaf van de school woonachtig zijn. Voor beide schooltypen geldt dat zij relaties onderhouden met de buurt, met lokale organisaties, bedrijven, instellingen, de gemeente en natuurlijk met ouders en hun leef-omgeving. De school maakt daarmee actief deel uit van het lokale maatschappelijke weefsel. Demografisch gezien groeien en krimpen regio's in de tijd. De laatste jaren is de onderwijsregio terug in beeld, een bestuursvorm met historische antecedenten gericht op de verbetering van de lokale onderwijsarbeidsmarkt.

Geschiedenis van sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid

Arbeidsmarktbeleid is niet alleen een verantwoordelijkheid van het departement van OCW. Binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er historisch gezien altijd sprake geweest van een sterke scheiding tussen het beleid voor sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Een belangrijke ontwikkeling vond plaats in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw met de oprichting van de Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). In de voorlopers van deze samenwerking is met wisselend succes geëxperimenteerd met regionale samenwerking. Deze structuur bracht beide domeinen – sociale zekerheid en arbeidsvoorziening – dicht bij elkaar. De nadruk kwam meer te liggen op de integrale uitvoering, gericht op het daadwerkelijk bemiddelen van werkzoekenden naar werk (Van Gestel et al., 2010).

Vanaf 2013 werd het arbeidsmarktbeleid verder geregionaliseerd, als gevolg van het landelijke Mondriaanakkoord dat in 2013 werd gesloten tussen het kabinet-Rutte II (VVD en PvdA) en de sociale partners (VNO-NCW, MKB Nederland, LTO en de vakcentrales van FNV, CNV en VHP). In dit akkoord werd afgesproken om de positie en betrokkenheid van de sociale partners in het arbeidsmarktbeleid te vergroten. Een markeringspunt in de koppeling tussen onderwijs- en arbeidsmarktbeleid was de invoering van de Participatiewet in 2015. Sindsdien is het landelijke arbeidsmarktbeleid een zaak van stevige polemiek, die is uitgewerkt door de commissie-Borstlap (2020) en de WRR (2020). De discussie gaat over de verantwoordelijkheidsverdeling van betrokken actoren (zie arbeidsmarktbrief van het ministerie van SZW, 2022 en 2023). Niettemin is de regionalisering doorgezet, die ook werd overgenomen door het onderwijs.

De Regionale Aanpak Lerarentekort (RAL) en de Regionale Aanpak Personeelstekorten (RAP) zijn beide initiatieven van het ministerie van OCW om het personeelstekort in het onderwijs aan te pakken. Ze verschillen in focus en ontstaansgeschiedenis. De RAL werd vanaf 2018-2019 opgezet in reactie op het groeiende lerarentekort, met name in de grote steden. Deze aanpak richt zich specifiek op het primair en voortgezet onderwijs en heeft als doel meer mensen te werven en op te leiden tot leraar, onder andere via samenwerking tussen schoolbesturen en pabo's. Regio's konden subsidie ontvangen om gezamenlijk plannen te maken gericht op de instroom en het behoud van leraren.

De RAP ontstond enkele jaren later, rond 2020, als uitbreiding op de RAL met een bredere insteek. Deze aanpak richt zich niet alleen op leraren, maar op alle personeelstekorten in het onderwijs, inclusief onderwijsondersteunend personeel en het mbo. De RAP stimuleert samenwerking tussen scholen, opleidingen en gemeenten om regionaal duurzame oplossingen te vinden voor arbeidsmarktproblemen. Beide aanpakken zijn door het ministerie ondersteund met subsidieregelingen, maar de RAP kent een bredere doelgroep en aanpak dan de oorspronkelijke RAL.

Later, vanaf 2019 en 2020, werd er opnieuw gesproken over het centraal stellen van de onderwijsregio als een belangrijke voorziening in de samenhang tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Zowel de commissie-Asscher (2019) als het advies van Merel van

Vroonhoven (2020) hebben zich uitgesproken voor de versterking van regionale samenwerking. Hiermee werd de onderwijsregio een nieuw organisatorisch knooppunt in het arbeidsmarktbeleid. Voor deze onderwijsregio's zijn specifieke middelen beschikbaar gesteld. Deze worden toegewezen via de nieuw ingerichte Realisatie-eenheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Mechanismen: taken en verantwoordelijkheid van de onderwijsregio

De onderwijsregio is in het leven geroepen om de samenwerking tussen onderwijs (po, vo, mbo, hbo en wo), arbeidsmarkt en overheid te versterken. Het centrale doel is om regionale verschillen beter te adresseren en een passend, toekomstbestendig opleidingsaanbod te realiseren dat aansluit op de vraag van de arbeidsmarkt. De onderwijsregio fungeert als netwerkstructuur waarin scholen, gemeenten, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, en het Rijk samenwerken aan gezamenlijke opgaven.

De belangrijkste taken en doelen van de onderwijsregio zijn:

- Afstemming van onderwijs en arbeidsmarkt: Zorgen dat het regionale onderwijsaanbod beter aansluit op de huidige en toekomstige vraag vanuit de scholen.
- Bevorderen van gelijke kansen: Inzetten op kansengelijkheid en tegengaan van onderwijsachterstanden, zodat jongeren – ongeacht hun achtergrond – goede toegang hebben tot passend onderwijs en werk.
- Aanpak van de lerarentekorten: Gezamenlijke maatregelen ontwikkelen om het lerarentekort regionaal aan te pakken, zoals via gezamenlijke professionaliseringsactiviteiten, wervingscampagnes, mobiliteit of omscholingstrajecten.
- Regionale samenwerking versterken: Bevorderen van samenwerking tussen schoolbesturen, gemeenten, bedrijven, kennisinstellingen en andere betrokken partijen. Ook over de grenzen van het schoolbestuur heen.
- Versterken van de onderwijsloopbaan: Zorgen voor soepele overgangen tussen onderwijsniveaus (po-vo-mbo-hbo-wo) en van onderwijs naar werk.
- Data en monitoring: Gebruik van regionale data en prognoses om beleidskeuzes te onderbouwen en bij te sturen.

Conditie voor succes

De onderwijsregio's vormen daarmee in theorie een nieuwe beleidsmatige en organisatorische schakel (een nieuw beleidsevenwicht) in het realiseren van een veerkrachtige en toekomstgerichte leer- en werkomgeving voor leraren en docenten. Door de samenwerking kunnen deelnemende organisaties van elkaar leren en met elkaar nieuwe programma's voor inductie en professionalisering van docenten ontwikkelen. Maar er is wel een aantal condities, die Van Vroonhoven ook al heeft benoemd en blijkt uit de kabinetsbrieven. Onderwijsregio's functioneren onder een aantal complexe en vaak tegenstrijdige condities. Een eerste belangrijke voorwaarde voor effectief functioneren is het realiseren van samenwerking tussen onderwijsinstellingen en lerarenopleidingen binnen een onderwijslandschap waar sprake is van concurrentie om schaarse middelen. Scholen en lerarenopleidingen strijden onderling om leerlingen, stagiaires en bevoegde docenten. Deze onderlinge concurrentie bemoeilijkt de bereidheid tot samenwerking,

terwijl die samenwerking juist essentieel is om gezamenlijke uitdagingen – zoals de professionalisering van docenten, het lerarentekort of voortijdig schoolverlaten – effectief aan te pakken.

Een tweede complicerende factor is de grote variatie in schaal en omvang van de onderwijsregio's. Sommige regio's, zoals de stedelijke gebieden rond Amsterdam en Rotterdam, zijn relatief compact maar kampen met complexe grootstedelijke problematiek die zich concentreert bij scholen in verschillende wijken of stadsdelen. Daartegenover staan regio's met een veel grotere geografische spreiding, zoals Midden-Nederland, dat zich uitstrekt van Woerden tot Hilversum en Arnhem, met Utrecht als middelpunt. Dergelijke regio's beslaan een groot en divers werkingsgebied, waarbinnen verschillende lerarenopleidingen actief zijn. Bovendien opereren onderwijsbesturen vaak over de grenzen van meerdere regio's heen. Zo bedient een hogeschool als Fontys of Windesheim meerdere regionale domeinen en valt een scholengroep als OMO binnen twee verschillende onderwijsregio's. Dit leidt tot overlappende verantwoordelijkheden en noodzaakt tot voortdurende afstemming over bestuurlijke taken en beleid.

Een derde bestuurlijke factor betreft het punt dat onderwijsregio's lang niet altijd samenvallen met de indeling van andere relevante regio's, zoals de arbeidsmarktregio's, Sterk Techniek Onderwijs-regio's, Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs en Samenwerkingsverbanden Samen opleiden in de school, Jeugdzorgregio's of regio's gericht op het tegengaan van schooluitval. Elke regio heeft zijn eigen bestuurlijke identiteit, wet- en regelgeving, en betrokken actoren. Deze versnippering leidt tot ingewikkelde bestuurlijke vraagstukken, waarbij het onduidelijk is wie bevoegd is tot het nemen van welke beslissingen, en hoe verantwoordelijkheden moeten worden verdeeld. Idealiter zouden deze geografische domeinen op elkaar worden afgestemd, zodat de samenwerking tussen onderwijs, arbeidsmarkt en zorg beter gecoördineerd kan plaatsvinden. In de praktijk is deze afstemming echter nog onvoldoende gerealiseerd.

Ten vierde speelt er binnen onderwijsregio's een belangrijke vraag rondom de organisatie van de beleidsvorming zelf. In hoeverre is er sprake van een gedeelde bestuurlijke entiteit of structuur? Bestaat er een gedeelde gezamenlijke visie of strategie ten aanzien van de werking van de educatieve infrastructuur? En hoe formeel en frequent wordt hierover overlegd? In sommige regio's zijn deze afspraken duidelijk geformaliseerd, terwijl in andere gebieden de samenwerking op ad-hoc basis plaatsvindt. Naast deze procedurele aspecten zijn er ook inhoudelijke afstemmingskwesaties. Bijvoorbeeld: wordt er in de regio beleid gevoerd ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden (huisvesting en reiskosten), waarvan decennia geleden sprake was volgens het *Bezoldingsbesluit Rijksambtenaren (BBRA)*. Wordt personeelsmobiliteit actief gestimuleerd, of worden externe bureaus ingeschakeld voor bemiddeling en plaatsing van personeel? Sommige regio's maken daarover bindende afspraken, terwijl andere deze thema's volledig aan individuele schoolbesturen overlaten.

Ten vijfde is het de vraag in welke mate in een onderwijsregio het potentieel aan leerkrachten kan worden aangesproken. Uiteraard zijn er in alle regio's arbeidsreserves, maar het is de vraag hoe deze reserve op een actieve manier kan worden ingezet om een antwoord te vormen op het lerarenvraagstuk? Een complicerende factor is of het daarbij gaat om opgeleide bevoegde leraren of dat er juist geput zou moeten worden uit het potentieel aan zij-instromers of werkenden die met een hybride aanstelling naast een reguliere baan ook in het onderwijs werkzaam zijn, denk ook aan professionals, kunstenaars en vrijwilligers, zogenoemde 'anders bevoegde' docenten zoals in Amsterdam op sommige scholen voor de vijfde dag in de week het geval is.

Een nieuw beleidsevenwicht in wording?

Kortom, het functioneren van onderwijsregio's wordt beïnvloed door een samenspel van organisatorische, geografische en bestuurlijke condities. Voor een effectieve samenwerking is het noodzakelijk om spanningen tussen concurrentie en samenwerking te adresseren, regio-indelingen beter op elkaar af te stemmen en governance-structuren helderder vorm te geven. In bijna alle regio's ontstaan nu nieuwe bestuurlijke vormen van samenwerking, die ook subsidiegedreven zijn. Dit vergroot de handelingsperspectieven op dit niveau, die door de Tweede Kamer kunnen worden gemonitord in antwoord op de vraag of een nieuw effectief beleidsevenwicht gericht op het terugdringen van het lerarentekort kan worden gerealiseerd.

6.5 Conclusies: lange lijnen van het lerarenbeleid

Het differentiëren van het lerarenbeleid gericht op het lerarentekort in thema's maakt het mogelijk -in lijn met Stellaard (2023)- de lange lijnen in het beleid te reconstrueren. Bij elk van deze thema's is sprake van een sterke institutionele complexiteit: het handelingsvermogen van actoren wordt beïnvloed door de kaders artikel 23 van de Grondwet, de wet- en regelgeving, de interne organisatie van het ministerie van OCW, de versnippering van opleidingen en de inbreng van de sociale partners en de autonomie van de scholen. We constateren dat de positie en sturingsmogelijkheden van de overheid in de verschillende thema's verschilt, soms wordt er genormaliseerd, soms geïnstrumentaliseerd, soms geresponsibiliseerd (Waslander et al., 2017). Voor de onderwijsarbeidsmarkt is de rol van de Tweede Kamer en het ministerie van OCW van belang in relatie tot het werkveld, met een duidelijke arbeidsdeling tussen de politiek en de sociale partners. Het departement functioneert als een tussenschijf tussen wat de politiek wil en wat de sector doet en zelf kan realiseren.

De uitvoering van het beleid kent een meerlagige structuur en is opgedeeld in verschillende deelgebieden. Verschillende actoren spelen een bestuurlijke rol in de loonvorming per sector, met doorwerking naar de scholen, de regio's en de lerarenopleidingen. Organisatorisch gezien gaat het om zowel verticale als horizontale vormen van afstemming en doorwerking. Dat geldt zowel binnen het departement (DG's, beleidsdirecties) als in de relaties tussen het departement en het werkveld. Landelijk gezien verloopt dit

proces in stappen tussen het landelijke beleid, de sectororganisaties, de schoolbesturen en de werkvloer. Horizontaal is er sprake van onderlinge afstemming en onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers, hun vertegenwoordigers en de overheid. Binnen de beschikbare beleidsruimte worden afspraken verder uitgewerkt en geconcretiseerd, afhankelijk van de professionele opvattingen van de betrokken actoren - zoals schoolbesturen, directies, stafmedewerkers, teamleiders en leraren. Dit mondt uit in de volgende hoofdlijnen van het beleid.

Het beleid ten aanzien van *loonvorming* van leraren is de afgelopen 30 jaar een aantal keer van richting veranderd: van ontmoedigingsbeleid (bijvoorbeeld bezuinigingen) in tijden van overschotten, naar aanmoedigingsbeleid (bijvoorbeeld loonstijgingen en verlaging collegegeld) in tijden van tekorten, onderbroken door een periode van bezuinigingen vanwege de financiële crisis. Onderliggend is sprake van decentralisatie van de loonvorming door de introductie van het sectorenbeleid in 1992. Overigens bepaalt het Rijk (via het referentiemodel, zie paragraaf 6.1) nog steeds de loonruimte vanwege het vaststellen van het totale budget dat voor het onderwijs beschikbaar is. Deze ruimte wordt door de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) per sector (po, vo, mbo, hbo en wo) ingevuld door hun onderhandelingen over de loonstijging en de arbeidsvoorwaarden. Dit is een groot verschil met de periode daarvoor waarin de onderhandelingen met de vakbonden door ambtenaren binnen het departement werden voorbereid en gevoerd. Het ministerie van Financiën kijkt steeds met argusogen mee naar begrotingsbudgetten (voorbeeld: de Van Rijn-begroting werd stevig gekort). De bovenwettelijke sociale zekerheid en wachtgeldproblematiek moet binnen de deelsectoren van het onderwijs zelf worden opgelost. Door de arbeidsdeling van de politiek en het middenveld van de arbeidsverhoudingen is er sprake van een verplaatste sturing, waarbij de overheid de randvoorwaarden en verantwoordelijkheidsverdeling definieert in plaats van dat ze zelf de uitkomsten definieert. Per saldo is door de decentralisatie van de loonvorming van het ministerie naar de sociale partners derhalve sprake van een fundamentele verandering in de verhouding tussen het ministerie en de sociale partners in de sector, die heeft geleid tot een nieuw beleidsevenwicht, met als bijkomend effect dat het departement minder direct beleid kan uitvoeren en minder kennis heeft van de beroepspraktijk en ontwikkelingen in de sector.

De *lerarenopleidingen* hebben primair de verantwoordelijkheid voor het opleiden van startbekwame leraren. Zij nemen een relatief autonome positie in binnen het lerarenbeleid, wettelijk verankerd in de Wet Hoger Onderwijs. Hierdoor zijn sinds het ontstaan van het hbo en mede ingegeven door artikel 23 en het beginsel van academische vrijheid, verschillen ontstaan in de onderwijskundige visie op en de kwaliteit van lerarenopleidingen: de aansluiting met de beroepspraktijk loopt uiteen tussen lerarenopleidingen, en er bestaat variatie in de voorbereiding van studenten op het beroep van leraar. Het beroepsrendement (aandeel afgestudeerden van de pabo dat voor het vak van leraar kiest) tussen pabo's verschilt, waardoor er arbeidspotentieel van afgestudeerden verloren gaat en het lerarentekort groter is dan het op basis van het beschikbare arbeidspotentieel aan afgestudeerden had kunnen zijn. Ten aanzien van de lerarenopleidingen

is de sturing vanuit de overheid derhalve indirect van karakter en inhoudelijk gezien niet eenvoudig te operationaliseren. Hier zien we normaliserende sturing: het gedrag van instellingen wordt gestuurd via *professionele standaarden*, niet via harde sturing. Toch zijn ook hier sturingsinstrumenten beschikbaar. Zo heeft het ministerie door steun te geven aan de Meijerink-referentienormen voor taal en rekenen in 2008 (Meijerink et al., 2008) en later aan de kennisbasis (Commissie Kennisbases Pabo, 2011), direct en indirect geprobeerd de basisvaardigheden van studenten op te krikken en het kennisniveau op de lerarenopleidingen te vergroten. Ook zijn veel inspanningen gericht geweest op het faciliteren van de samenwerking tussen lerarenopleiding en het funderend onderwijs ('Samen opleiden'). Geleidelijk aan is meer flexibilisering van opleiden toegestaan, aanvankelijk door entreeprogramma's te vereenvoudigen en later door de flexibilisering van de studieroutes conform het convenant van de overheid met de lerarenopleidingen uit 2020.

Gedurende de gehele periode sinds 1993 is er beleidsmatig aandacht geweest voor de vorming en de positie van de beroepsgroep leraren. Een beroepsgroep die zelf kwaliteitsstandaarden ontwikkelt en onderhoudt wordt verondersteld een belangrijke bijdrage te leveren aan de status en ontwikkeling van het beroep, wat weer voor belang is voor de instroom en het behoud van leraren. De sturing is responsabiliserend; de beroepsgroep wordt aangesproken als medeverantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. De vorming van een sterke en verantwoordelijke beroepsgroep was een belangrijk aandachtspunt bij de commissie-Van Es (1993), de *Wet Beroep Leraar* (2006) en de commissie-Rinnooy Kan (2007). Het idee was steeds dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van leraren bij de beroepsgroep neergelegd zou kunnen worden. Uit onze analyse is gebleken dat de beroepsgroep zich op landelijk niveau gemakkelijker laat organiseren rond arbeidsvoorwaardelijke thema's dan aan de hand van vraagstukken van de kwaliteit en inhoud van het werk. Wat betreft de vorming van de beroepsgroep zijn de sturingsmogelijkheden van de overheid beperkt. Over het algemeen is de opvatting dat de beroepsgroep zichzelf moet organiseren (en een privaat-rechterlijke status moet aannemen). De overheid kan hooguit de bevoegdhedenregeling aanpassen of de vorming van een Lerarenregister faciliteren. Maar – zo blijkt uit onze analyse over de neergang van de OnderwijSCOöperatie – de overheid kan ditzelfde proces ook frustreren door te hard van stapel te lopen of te veel inhoudelijk te sturen.

De vorming van de *onderwijsregio's* is te zien als een correctie van de overheid op de ingezette decentralisatie van het beleid naar de sociale partners en grotere autonomie bij schoolbesturen. Door de toewijzing van middelen op regionaal niveau in de onderwijsregio ontstaat een nieuwe sturingsvraag voor het Rijk. Onderwijsregio's zijn te typeren als nieuwe institutionele knooppunten waarin de zelfsturing tussen onderwijsactoren wordt gefaciliteerd. De nieuw ingerichte Realisatie-Eenheid heeft de opdracht gekregen om met het onderwijsveld te komen tot een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's, met de regio's toetsbare resultaatafspraken te maken over maatregelen die het personeelstekort terugdringen én de monitoring en evaluatie van deze aanpak op te zetten (Kamerbrief 27923-458). Binnen de onderwijsregio's ontstaat dus een gede-

leegerde sturing vanuit het Rijk naar een decentrale praktijk, waarbij de Rijksoverheid zowel de hoeveelheid beschikbare middelen als de procedures van verantwoording daarover bepaalt. De Realisatie-eenheid van OCW moet hierop toezien, maar de sleutel ligt bij de samenwerkingsafspraken op regionaal niveau. Welke organisaties zitten in de onderwijsregio aan tafel, wat voor afspraken worden gemaakt om het lerarentekort het hoofd te bieden, zonder de verhoudingen te bureaucratiseren en kosten te verhogen? Of deze regio's in staat zullen zijn om beleid te ontwikkelen en uit te voeren waarmee de knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt effectief worden aangepakt, zal nog moeten blijken.

6.6 Veranderingen in beleid(sparadigma's)?

In hoofdstuk 2 van dit rapport hebben we het idee van beleidsevenwichten en beleidsparadigma's als analytisch denkkader voor deze studie geïntroduceerd. Van een beleidsevenwicht is sprake als er, gegeven de externe omstandigheden, tussen betrokken actoren overeenstemming is over het beleidsparadigma, bestaande uit waarden, beleidsdoelen, en specifieke beleidsinstrumenten (Bertens & Palentir, 2021). Als de resultaten tegenvallen of de externe omstandigheden veranderen, ontstaat er binnen het evenwicht ruimte voor actoren om nieuwe onderwerpen, probleemdefinities en doelstellingen op de agenda te zetten (Kingdon, 1984; Van Gestel et al., 2009). De verandering die daaruit resulteren kan op verschillende niveaus betrekking hebben, denk aan de inrichting van het gehele onderwijsbestel of de werking van de onderwijsarbeidsmarkt op regionaal en schoolniveau.

Voor het beleid aangaande de vraag- en aanbodzijde van de onderwijsarbeidsmarkt zijn verschillende instrumenten beschikbaar waaronder loon- en prijsinstrumenten (lonen, sociale zekerheidsvergoedingen, arbeidstijden, subsidies en inschrijfgelden voor opleidingen), toegangsroutes tot het beroep (eisen aan voorkennis en vooropleiding, eerder verworven competenties) en inhoudelijke kaders (kennisbasis, functiewaardering, bevoegdheden, kwaliteitszorg, vormen van zeggenschap en inspraak). In navolging van Hall (1993) onderscheiden we beleidsaanpassingen van de eerste, tweede en derde orde. Een bijstelling van de bestaande instrumentele doelen en beleidsinstrumenten, zonder een wijziging van de doelen van de instrumenten, noemen we een verandering van de eerste orde. Als er nieuwe doelen (en bijbehorende beleidsinstrumenten) worden toegevoegd spreken we van een verandering van de tweede orde. We spreken van een verandering van de derde orde als het gaat om een (wezenlijke) verandering van de onderliggende waarden, wat gepaard gaat met veranderingen in probleemdefinitie, doelen en beleidsinstrumenten.

Het spreekt voor zich dat vanwege het fundamentele karakter derde orde-wijzigingen vaak met veel experimenten en onderzoek en onrustgepaard gaan. Dat neemt niet weg dat ook beleidswijzigingen van de eerste of tweede orde soms pas na veel controverse

of discussie tot stand kunnen komen. Hieronder bespreken we eerst kort de stelselwijziging in het onderwijs, daarna de beleidswijzigingen in het lerarenbeleid.

Op *stelselniveau* is vanaf begin jaren negentig sprake is geweest van enkele grote institutionele veranderingen: het gaat om decentralisatie en bestuurlijke autonomie, marktwerking en introductie van de lumpsum. Deze stelselwijziging kunnen we typeren als een bestuurlijke paradigmawijziging: het betreft een beleidsverandering van de derde orde. Met name de overgang naar bestuurlijke autonomie en sectorale decentralisatie, ingegeven door het New Public Management, en destijds ook in andere overheidssectoren doorgevoerd, springen in het oog. Deze ontwikkelingen zijn medebepalend voor de latere contouren van het lerarenvraagstuk, in termen van ontwikkeling, eigenaarschap en verantwoordelijkheden.

Deze stelselwijziging weerklinkt in diverse *beleidswijzigingen*. In de beleidsagenda *Vitaal leraarschap* (1993) kiest het kabinet voor een nieuw evenwicht in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen overheid en onderwijsveld in het voortgezet en primair onderwijs. Aanvankelijk bleef het overleg over zaken aangaande de rechtspositie van onderwijspersoneel, zoals salarisontwikkeling en arbeidsduur, een verantwoordelijkheid voor centraal niveau tussen overheid, besturenorganisaties en vakorganisaties. Pas met de invoering van de lumpsum-bekostiging in het voortgezet onderwijs (1996) en het primair onderwijs (2006) kon de beoogde decentralisatie voluit worden verwezenlijkt. Dit instrument bood de overheid de zekerheid om de personele uitgaven voor het onderwijs te kunnen beheersen. In dezelfde periode kregen schoolbesturen in het funderend onderwijs bestuurlijke autonomie. Van de scholen werd verwacht dat zij zich van uitvoeringsorganisatie zouden ontwikkelen naar meer professionele arbeidsorganisaties, met een personeelsbeleid met onder andere aandacht voor taak- en functiedifferentiatie, loopbaanbeleid en kwaliteitsbevordering.

Het advies *Leerkracht!* van de commissie Leraren in 2007 (onder leiding van Rinnooy Kan) is in onze analyses een duidelijke breuk (cesuur) in de historische beleidslijn. Na 2007 is het beleid geïntensiveerd door de inzet van een groter arsenaal aan beleidsmaatregelen. In termen van Hall (1993) vond er een verschuiving plaats van eerste orde wijzigingen (variaties op een thema) naar een proces van tweede orde wijzigingen (verbreding en stapeling van beleid). Vanaf 2007 zien we een verdere toename van tweede orde beleidswijzigingen. De beleidsmaatregelen richten zich niet langer op het bevorderen van de instroom in het beroep of de lerarenopleidingen, maar richten zich ook op het behoud van personeel (o.a. versterking functiemix, verhoging deeltijdfactor, begeleiding startende leraren) en kwaliteitsbevordering van leraren (o.a. prestatiebeloning van excellente leraren en professionalisering) én van de lerarenopleidingen, terwijl instroombevordering onverminderd aandacht krijgt.

Dit kunnen we nader illustreren voor de vier thema's die in dit hoofdstuk zijn bestudeerd en in Tabel 6.1 zijn samengevat.

Loonvorming. De decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling is te beschouwen als een paradigmaverschuiving in de structuur van de loonvorming. Een voorbeeld is de hos-operatie, een bezuinigingsmaatregel in 1985, die zorgde voor een aanzienlijke verlaging van de salarissen van onderwijsgeveenden en voor langere tijd een negatieve invloed heeft gehad op de salarispositie van onderwijspersoneel. De hos-operatie is in essentie te typeren als een wijziging van de eerste orde (verlaging van het salaris), maar met grote implicaties voor de arbeidsvoorwaarden en daarmee voor de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep. Daarnaast worden in de cao de laatste decennia niet zelden nieuwe thema's opgenomen, die af te leiden zijn van (externe) ontwikkelingen in het nationaal overleg en de herziening van de sociale zekerheid, denk aan de omslag van wao naar wia in 2006 of de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Dit laatste is een belangrijke tweede orde-verschuiving voor de arbeidsmarkt in het algemeen en dus ook voor de onderwijsarbeidsmarkt. Aanvankelijk werden kleine aanpassingen doorgevoerd in leeftijdsgrenzen of overgangsregelingen, bijvoorbeeld iets meer flexibiliteit voor oudere leraren om in deeltijd te werken of eerder te stoppen of het afbouwen van de fpu. Later is het bestaande paradigma gewijzigd, ingegeven door de ministeries van Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid: de vut is afgeschaft en de pensioenleeftijd is gestegen. Nu gaat het om 'het potentieel pakken', meer uren werken als je deeltijder bent of tot latere leeftijd doorwerken als er tekorten zijn.

Tegelijkertijd kunnen we vaststellen dat er sinds de introductie van het sectorenmodel de functiewaardering grosso modo onveranderd is gebleven. De periodieke onderhandelingen over de cao zijn doorgaans te beschouwen als een eerste orde-aanpassingsproces, waarbij de salarisschaal of de arbeidstijden in kleine stapjes wordt aangepast. Na Van Rijn (2001) en Rinnooy Kan (2007) zijn de salarisschalen ingekort (Schwartz & Van der Meer, 2023). Ook zijn de afgelopen decennia inhoudelijk wijzigingen doorgevoerd in de cao, zoals afspraken over de begeleiding van startende leraren, meer inwerktijd voor starters, werkdrukmaatregelen en professionalisering. Een recente belangrijke ontwikkeling is de harmonisering van de cao-schalen in het primair en voortgezet onderwijs in 2022, dankzij het optreden van PO in Actie. We typeren de harmonisering van de cao-niveaus als een verschuiving van de tweede orde. Andere wijzigingen van de tweede orde zijn de invoering van de NPO-arbeidsmarkttoelage (in de cao) en de introductie van gedifferentieerde loonprikkels (naar regio en naar vak), zoals op kleine schaal zijn toegepast in de G5, aangezien het lerarentekort niet overal gelijk is van omvang.

De werkdrukmaatregelen van de laatste jaren richten zich op extra uren of middelen voor ondersteuning, bijvoorbeeld via de inzet van onderwijsassistenten, taakreductie of klassenverkleining. We typeren deze maatregelen als aanpassingen van de tweede orde gezien de inzet van nieuwe instrumenten binnen het bestaande systeem. Wat bovendien in de interviews naar voren is gebracht is dat er in scholen sprake is van een niet vaak opgemerkte paradigmatische verandering: de digitalisering van leer- en werkprocessen met als neveneffect een toegenomen informatiedruk (werkdruk). De digitalisering leidt tot nieuwe werkwijzen en tot nieuwe vormen van verantwoording naar de schoolleiding en de Onderwijsinspectie.

Lerarenopleiding. De overheid ambieert de toegang tot de lerarenopleidingen te versterken via eerste orde-mechanismen, zoals subsidies en verlaging van collegeleden, hulp bij de aanschaf van schoolboeken en studiemateriaal, en de definitie van toegangs-criteria. De halvering van het collegegeld voor de pabo's vanaf 2017 is een voorbeeld van een beleidsverandering van de tweede orde. Als studenten reageren op een verlaging van het collegegeld kan de instroom verbeteren, zo wordt verondersteld. Een tweede orde-mechanisme is ook dat als door strengere selectie aan de poort het kennis- en vaardighedenniveau bij de instroom verbetert, het studierendement omhoog kan gaan, zowel kwantitatief als kwalitatief. Een volgend tweede orde-mechanisme is dat dankzij de inrichting van educatieve minoren en entreetoetsen nieuwe entreeroutes ontstaan naar de lerarenopleidingen. Deze wisseling ontstaat tevens door de verruiming van flexibele routes naar het leraarschap, mede om meer doelgroepen (zoals zij-instromers) aan te spreken. Maar zonder aandacht voor kwaliteit van het beroep van leraar kunnen we niet spreken van een derde orde-verandering (zie hieronder bij *Beroepsgroep*).

Onderwijsregio. In de periode na 2007 zien we in de beleidsmix over het lerarentekort met regelmaat aandacht voor het bevorderen van bestuurlijke en regionale samenwerking. Deze aanvulling op het bestaande beleid is te typeren als een beleidswijziging van de tweede orde. Nadat een beleidswijziging van de tweede orde eenmaal heeft plaatsgevonden, wordt deze vaak weer opgevolgd of bestendigd met kleinere wijzigingen van de eerste orde bijvoorbeeld door het verlengen van subsidies. De vorming van onderwijsregio's is hiervan een recent voorbeeld. Voorlopers van dit initiatief (risicoregio's, knelpuntregio's, RAL- en RAP-regio's) hebben daarmee een forse impuls gekregen, resulterend in een landelijk dekkend netwerk. In de onderwijsregio's ontstaat nu een nieuw samenspel tussen onderwijsbesturen (po, vo, mbo), lerarenopleidingen en gemeentelijke vertegenwoordigers. Relevant is de vraag of door regionale afstemming een vorm van bovenbestuurlijke samenwerking kan ontstaan tussen schoolbesturen en lerarenopleidingen. Momenteel wordt er door betrokkenen enerzijds gezegd dat er sprake is van bestuurlijke drukte, anderzijds wordt opgemerkt dat er meer dan ooit sprake is van convergentie van regionale initiatieven tussen lerarenopleidingen en werkveld om tot samenwerking te komen.

Beroepsgroep. Met de opheffen Onderwijscoöperatie, het vastgelopen Lerarenregister en de gestrande discussie over de herziening van de bevoegdheden zou men ten aanzien van de *beroepsgroep* kunnen spreken van een geambieerde, maar niet gerealiseerde beleidswijziging van de derde orde. Op dit terrein is er geen nieuw beleidse-venwicht gerealiseerd. Op het domein van de beroepsgroep lag het initiatief eerst bij de SBL en later bij de Onderwijscoöperatie, nu ligt de bal bij de vakorganisaties en in de onderwijsregio. Recent zijn nieuwe beroepsbeelden voor de leraar opgesteld, die input kunnen geven aan een doorontwikkeling van het professioneel statuut en de professionele dialoog in de scholen. Daarmee wordt meer dan voorheen een aanzet gegeven om de beroepsgroep op het niveau van de school in gesprek te laten gaan over zeggenschap en autonomie in het beroep. Met de *Nationale Aanpak Professionalisering Leraren (NAPL)* en de daarin voorgenomen systeem van kwaliteitsborging van professionalise-

ring, zijn er mogelijk nieuwe kansen om stappen te zetten in de richting van structurele betrokkenheid van de beroepsgroep bij de kwaliteit en professionele ontwikkeling van het beroep van leraar.

Tabel 6.1 Overzicht van belangrijkste beleidsveranderingen in het lerarenbeleid op vier thema's, 1993-2025

	Loonvorming	Beroepsgroep	Onderwijsregio	Lerarenopleiding
Sturingsvraag	Verplaatste sturing: Decentralisatie van de loonvorming conform het sectorenmodel.	Responsibiliserende sturing: De beroepsgroep als onderliggende conditie voor het lerarenbeleid.	Gedelegeerde sturing: Beleidsontwikkeling om op regionaal niveau het arbeidspotentieel aan te spreken.	Normaliserende sturing: De vraag hoe greep te krijgen op de lerarenopleidingen om het rendement van de opleidingen te verhogen en (startende) leraren de noodzakelijke kwaliteit te bieden.
Instrumenten	CAO-regelgeving, status van werkenden.	Bevoegdheden, Beroepsbeeld, Lerarenregister.	Regionaal arbeidsmarktbeleid onder supervisie van OCW.	Opleiding en begeleiding, flexibilisering van leerroutes, eisen aan de eindtermen en bevoegdheden.
Paradigma-verschuiving?	Algemeen patroon van decentralisatie van de loonvorming; nieuw evenwicht van langer doorwerken, harmonisering van arbeidsvoorwaarden en vraagstuk van omgang met werkdruk.	Eerste en tweede orde- wijzigingen in onder meer de lerarenbeurs, het lerarenontwikkelfonds en het professioneel statuut. Door het niet doorzetten van de Onderwijscoöperatie, het Lerarenregister en de wijziging van de bevoegdheden is een derde orde-verschuiving niet gerealiseerd.	Een eventuele paradigmaverschuiving is afhankelijk van de vraag of bovenbestuurlijke samenwerking tussen onderwijsbesturen, lerarenopleidingen en lokale overheden gaat slagen.	Geen ingrijpende wijzigingen, wel schaalvergroting en flexibilisering.

Tot slot rest de vraag of er zich in het lerarenbeleid in de beschouwde periode meer fundamentele beleidswijzigingen van de derde orde hebben voorgedaan. De lat daarvoor ligt hoog: het moet gaan om veranderingen van onderliggende waarden, waardoor de doelen, beleidsinstrumenten én probleemdefinitie veranderen. Een derde orde verandering is in bestuurlijke zin gerealiseerd ten aanzien van de decentralisatie van de besluitvorming, de vergroting van bestuurlijke autonomie en de introductie van de



lumpsum, maar niet ten aanzien van een algemeen gedragen kwaliteitsimpuls van het beroep van leraar. De OnderwijSCOöperatie, het lerarenregister en een herziening van het bevoegdheidstelsel zijn om uiteenlopende redenen niet gerealiseerd. Hier speelt de vraag naar zelforganisatie van de beroepsgroep een rol, binnen het spel dat de overheid, de vakbonden en sectororganisaties spelen in de aansturing van het onderwijs. Om in de toekomst tot een dergelijke derde orde-veranderingen te komen is nog immer een lange adem nodig. In hoofdstuk 7 trekken we conclusies en doen we daartoe nog enkele suggesties.

7 Samenvatting en conclusies

In dit rapport zijn we nagegaan hoe we het lerarenbeleid vanaf 1993 (Commissie Toekomst Leraarschap) kunnen karakteriseren aan de hand van de aanpak van het lerarentekort van de opeenvolgende kabinetten. We hebben voor de analyses in dit rapport geput uit drie bronnen, die complementair zijn voor de duiding van het lerarenbeleid. Ten eerste, vacaturedata en gegevens over de arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van tweedegraadslerarenopleidingen (hbo-monitor) van respectievelijk het CBS en het ROA voor de periode vanaf 1993. Ten tweede, een zelf-samengestelde database met 72 beleidsmaatregelen op het terrein van lerarentekorten vanaf 1993. Ten derde, 17 interviews ten behoeve van de achtergronden, samenhang en specifieke beleidsafwegingen binnen het lerarenbeleid.

De hoofdvraag van deze studie is:

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

De beantwoording van de hoofdvraag vindt plaats door in paragraaf 7.1 eerst de zes deelvragen uit hoofdstuk 1 van dit rapport te beantwoorden. De beantwoording van de hoofdvraag vindt plaats in de twee vervoloparagrafen. In paragraaf 7.2 wordt nader ingegaan op de achtergrond en oorzaken van de beleidsdynamiek en de geleerde lessen. In paragraaf 7.3 sluiten we af met enkele suggesties voor het (leraren)beleid.

7.1 Antwoord op de deelvragen

Hieronder beantwoorden we eerst de zes deelvragen van deze studie.

1. **Hoe heeft het lerarentekort zich door de jaren heen ontwikkeld, welke trends kunnen worden waargenomen en welke ontwikkelingen zijn daarbinnen opvallend?**

In de onderzochte periode (1993-2025) was er begin jaren negentig sprake van een ruime arbeidsmarkt voor leraren ('overschotten'), terwijl er de laatste jaren juist sprake is van een krappe onderwijsarbeidsmarkt ('tekorten'). Binnen deze periode wisselen jaren van 'tekorten' en 'overschotten' en 'balans' elkaar af. De jaren met 'lerarentekorten' zijn 2000-2001, 2007-2008 en 2019 tot heden (met uitzondering van 2020 door COVID-19). Het betreft een algemene typering voor de onderwijsarbeidsmarkt van heel Nederland die per onderwijssoort, regio, vak, type school anders kan zijn. Sommige scholen hebben vrijwel geen lerarenproblemen, andere scholen kennen juist veel uitdagingen. Bovendien blijkt de onderwijsarbeidsmarkt wat betreft de lerarentekorten en -over-

schotten sterk mee te bewegen met de conjunctuur en de algehele situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt en kunnen ook bezuinigingen en andere overheidsmaatregelen gericht op het onderwijs (bijvoorbeeld entree- en toelatingseisen en normen voor klassenverkleining) een groot (verstrend) effect hebben.

2. Welke contextontwikkelingen in het funderend onderwijs zelf, maar ook politieke en economische omstandigheden, speelden een rol voor de periode 1993 tot heden en in hoeverre hebben die bepaalde problemen of oplossingsrichtingen beïnvloed?

In de periode eind jaren tachtig en begin jaren negentig is er een omslag in de sturingsfilosofie in gang gezet: van centrale sturing naar een sturing met meer autonomie voor scholen en ruimte voor de sociale partners (vakorganisaties en werkgeversorganisaties) voor onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Deze omslag hangt samen met de decentralisatietendens van de kabinetten Lubbers (1982-1994). Daar waar scholen voorheen centraal door het ministerie van OCW werden aangestuurd om gedetailleerde wet- en regelgeving uit te voeren, kregen de onderwijssectoren en scholen binnen de filosofie van New Public Management en later New Public Governance steeds meer autonomie door deregulering en decentralisatie. De invoering van de lumpsum in eerst het vo en later het po en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming voor het vo in 2007 en po in 2014 kunnen worden beschouwd als het sluitstuk hiervan. De hele dereguleringstrend die eind jaren tachtig werd ingezet kan worden beschouwd als een paradigmatische beleidswijziging van beleid, waarbij onderliggende waarden, doelen en beleidsinstrumenten volledig zijn veranderd.

3. Welke doelstellingen waren er, welke concrete maatregelen (instrumenten) zijn er genomen tegen het lerarentekort, met welke uitvoering en met welk resultaat?

Sinds 1993 richtten de meeste maatregelen tegen het lerarentekort zich aanvankelijk vooral op instroombevordering, een klassieke werkgeversreactie op personeelstekorten. Vooral vanaf 2007 verbreedde en intensiverde het beleid, met meer aandacht voor kwaliteitsverhoging en behoud van personeel, bijvoorbeeld via hogere lonen, betere opleidingen en versterking van de beroepsgroep. Deze ontwikkeling weerspiegelt een modernisering van het arbeidsmarktbeleid en de professionalisering van schoolorganisaties. Innovatiemaatregelen die de vraag naar arbeid veranderden, bleven overigens beperkt. Waar beleid aanvankelijk één niveau (individueel, bestuur of stelsel) betrof, ontstonden later samenhangende pakketten waarin meerdere partijen betrokken zijn, wat leidde tot grotere beleidscomplexiteit, versterkt door de invoering van onderwijsregio's. Ondanks deels positieve effecten bleef het beleid op macroniveau onvoldoende effectief om het structurele lerarentekort op te lossen, mede door de aantrekkelijkheid van banen buiten het onderwijs in tijden van economische en werkgelegenheidsgroei.

Evaluatie van het beleid aan de hand van beleidsdoorlichtingen en periodieke rapportages laten zien dat het verre van eenvoudig is om harde uitspraken te doen over de

effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. Dat komt mede doordat de overheid inzet op verschillende instrumenten (de beleidsmix), wat het isoleren van effecten van één specifieke maatregel bemoeilijkt. Het incrementele en stapelende karakter van de beleidsmix van het beleid maakt het lastig om beleidseffecten te ontrafelen. Daarnaast is er relatief veel aandacht voor de beleidsvorming, maar minder voor eventuele uitdagingen in de uitvoering die het nieuwe beleid met zich meebrengt. Het is niet voor niets dat het beleid wordt ondersteund met convenanten en prestatieafspraken om de beleidsuitvoering op decentraal niveau te ondersteunen. Deze afspraken moeten partijen motiveren en binden aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Bovendien is beleid gericht op het lerarentekort een zaak van lange adem omdat effecten van bepaalde maatregelen, zoals bijvoorbeeld het effect van een hogere instroom in de lerarenopleidingen, het effect van professionalisering op de kwaliteit van leraren of het effect van hogere salarissen op de status van het beroep, pas na langere tijd zichtbaar worden. Dit vertroebelt het inzicht in mogelijke oorzaak-gevolgrelaties. Hierin speelt ook de interactie met andere beleidsmaatregelen of ontwikkelingen buiten de sector mee. De uitvoering van tijdelijke (subsidie)maatregelen waarbij ook de bestedingen onder grote tijdsdruk staan, zorgen zowel voor problemen in de uitvoering van beleid als voor het zorgvuldig meten van de mogelijke effecten.

4. Welke beleidsperioden zijn er sinds de commissie-Van Es (1993) te onderscheiden als het gaat om het beleid gericht op het lerarentekort?

Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 5, is er sprake van incrementeel lerarenbeleid, dat de afgelopen decennia geleidelijk is verbreed en geïntensiveerd op meerdere niveaus. Dat leidt ertoe dat de beleidsagenda's overlap kennen wat betreft sturing en inhoud van de maatregelen. Op basis van de door het ministerie geformuleerde inhoudelijke accenten in de beleidsagenda's, zijn grofweg vijf beleidsperioden te onderscheiden:

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

5. Welke rol speelden de verschillende actoren bij (de uitvoering van) het beleid in de onderscheiden beleidsperioden?

Door de ingezette decentralisatie eind jaren tachtig krijgen maatschappelijke actoren meer autonomie. Deze actoren in het netwerk van scholen zijn er in allerlei vormen zoals werkgeversraden, vakbonden, lerarenopleidingen, beroepsorganisaties van leraren of schoolleiders, ouderorganisaties, partijen die deelnemen in platforms of projectorganisaties (op het terrein van bijvoorbeeld kwaliteitsbeleid of samen opleiden en profes-

sionaliseren). Al deze actoren kennen hun eigen professionele handelingsrepertoire. Op papier is er veel autonomie, maar er is ook veel 'zachte' overheidssturing van het systeem en geregleerde zelfsturing, om de uitvoeringsvraagstukken het hoofd te bieden. De sturing wordt vormgegeven door ondersteuning en subsidieregelingen, en door de vele convenanten en bestuursakkoorden tussen de overheid, sectororganisaties en schoolbesturen. Deze sturing met telkens wisselende partners wordt ook wel getypeerd als 'lenige netwerksturing' door de overheid (Waslander et.al., 2017).

In de nota *Vitaal leraarschap* (1993) kiest het kabinet als reactie op het rapport van de commissie-Van Es voor een nieuw evenwicht in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen overheid en onderwijsveld in het voortgezet en primair onderwijs. Op de vier verschillende beleidsthema's die we in beeld hebben gebracht, blijken er verschillende actoren te zijn die telkens op een andere manier tot beleid komen dat direct of indirect gerelateerd is aan het beleid gericht op het lerarentekort. Aanvankelijk bleef het overleg over zaken aangaande de rechtspositie van onderwijspersoneel (i.e. vooral de *loonvorming*) een verantwoordelijkheid op centraal niveau tussen overheid, besturenorganisaties van scholen en vakorganisaties. Pas met de invoering van de lumpsum-bekostiging in het voortgezet onderwijs (1996) en het primair onderwijs (2006) kon de beoogde decentralisatie voluit worden verwezenlijkt. Van de scholen werd verwacht dat zij zich van uitvoeringsorganisatie zouden ontwikkelen naar meer professionele arbeidsorganisaties, met een personeelsbeleid met onder andere aandacht voor taak- en functiedifferentiatie, loopbaanbeleid en kwaliteitsbevordering en dergelijke. Uit onze analyse is verder gebleken dat de *beroepsgroep* zich op landelijk niveau gemakkelijker laat organiseren rond arbeidsvoorwaardelijke thema's dan aan de hand van vraagstukken over de kwaliteit en inhoud van het werk. Bij de vorming van de beroepsgroep zijn de sturingsmogelijkheden van de overheid beperkt. Over het algemeen is de opvatting dat de beroepsgroep zichzelf moet organiseren (dus *privaat-rechterlijk*). Op het domein van de beroepsgroep lag het initiatief eerst bij de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL) en later bij de Onderwijscoöperatie, en sinds de opheffing daarvan ligt de bal bij de vakbonden en in de onderwijsregio.

In de periode na 2007 zien we in de beleidsmix over het lerarentekort met regelmaat aandacht voor het bevorderen van bestuurlijke en regionale samenwerking. De vorming van *onderwijsregio's* (met voorlopers *risicoregio's*, *knelpuntregio's*, *RAL-* en *RAP-regio's*) heeft daarmee een forse impuls gekregen, resulterend in een landelijk dekkend netwerk. In de onderwijsregio's ontstaat nu een nieuw samenspel tussen onderwijsbesturen (po, vo, mbo), lerarenopleidingen en gemeentelijke vertegenwoordigers. Door de toewijzing van middelen op regionaal niveau in de onderwijsregio ontstaat een nieuwe sturingsvraag voor het Rijk. Relevant is de vraag of door regionale afstemming een vorm van bovenbestuurlijke samenwerking kan ontstaan tussen schoolbesturen en lerarenopleidingen. Wat betreft de sturing van de *lerarenopleidingen*, deze hebben primair de verantwoordelijkheid voor het opleiden van startbekwame leraren. Ondanks dat zij een relatief autonome positie innemen binnen het lerarenbeleid, wettelijk verankerd in de Wet Hoger Onderwijs, zijn hier toch ook hier sturingsinstrumenten beschikbaar,

bijvoorbeeld wat betreft normen voor taal, rekenen en burgerschap, kennisbasis van studenten, samenwerking tussen lerarenopleidingen en funderend onderwijs, toegang tot en flexibilisering van studieroutes en de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming.

6. Op welke wijze heeft het opeenvolgende beleid elkaar beïnvloed? Zijn daarin patronen te onderscheiden? Wat zijn hiervoor verklaringen?

Het lerarenbeleid betreft meerdere maatregelen gericht op de opleiding, instroom, professionalisering, behoud en uitstroom van leraren. Deze maatregelen hebben betrekking op de aanbod- en vraagzijde van de arbeidsmarkt en het bijeenbrengen daarvan. De maatregelen kunnen worden ingezet op meerdere niveaus (landelijk, regionaal, lokaal). Het beleid over het terugdringen van lerarentekorten kan worden getypeerd als incrementeel en stapelend, gekenmerkt door een toenemende beleidsmix van maatregelen gericht op instroombevordering en behoud van personeel. Mede door de afhankelijkheid van externe factoren, zoals de conjunctuur, moet het ministerie van OCW in de beleidsagenda's voortdurend balanceren tussen maatregelen gericht op voldoende kwantiteit van leraren enerzijds en het streven naar een betere kwaliteit van leraren en lerarenopleidingen anderzijds (zie ook Van der Aa & Van der Ploeg, 2018). Naarmate de schaarste toeneemt, verschuift deze balans naar de neiging om arbeidsrelaties meer te flexibiliseren, meer routes naar het leraarschap in te richten en onbevoegde leraren toe te laten. Het algemene beeld uit de analyses per beleidsthema is dat lange lijnen van beleid verschillen per thema. Per thema variëren de maatregelen, de belangrijkste actoren, de financiering, de instrumenten, de mechanismen die verandering moeten brengen en de effectiviteit daarvan. We kunnen stellen dat elk thema zich afspeelt in een andere beleidsarena met wisselende actoren, verschillende beleidsdynamieken en een daaruit resulterende variatie in sturingsmogelijkheden van de overheid. Tegelijkertijd belemmert het bestaan van verschillende beleidsarena's de samenhang, aansturing en uitvoering van het beleid. De sturingsopgave van de overheid in deze domeinen is derhalve verschillend en de omgang met eventuele beleidsresistentie bij actoren in het veld ook.

7.2 Beleidsdynamiek en geleerde lessen

Deze studie geeft mede aan de hand van secundaire data, documentenonderzoek en interviews inzicht in de beleidsdynamiek en sturingsdilemma's van het lerarenbeleid. We hebben gezien dat ondanks alle goede bedoelingen niet de resultaten zijn behaald zoals beoogd. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Deze vallen uiteen in drie categorieën: onderwijsarbeidsmarktbeleid, aansturing, en uitvoering.

7.2.1 Beleidsdynamiek en lessen uit het onderwijsarbeidsmarktbeleid

Bezuinigingen op arbeidsvoorwaarden werken lang door

Er was niet altijd een lerarentekort. De ruime onderwijsarbeidsmarkt met een lerarenoverschot in de jaren tachtig en begin jaren negentig kan worden beschouwd als een erfenis van de ontwikkelingen die zich in de decennia daaraan voorafgaand hebben afgespeeld. De sterke bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden en -salarissen van leraren waren een reactie daarop en hebben vervolgens een lange tijd in negatieve zin doorgewerkt op de aantrekkelijkheid van het leraarschap. Pas de laatste jaren lijkt er na grootschalige protestacties een kentering ten goede te zijn gekomen in de arbeidsvoorwaarden voor leraren in het po en vo. Ingrijpende bezuinigingen op de arbeidsvoorwaarden kunnen dus de aantrekkelijkheid van het beroep voor lange tijd negatief beïnvloeden.

Anticiperen op cyclische lerarentekorten belangrijk

Om lerarentekorten voor te zien is het van belang om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, in het bijzonder de onderwijsarbeidsmarkt. De algehele conjunctuur speelt daarbij een grote rol, omdat ze van invloed is op de baankansen en vertrekkansen op de onderwijsarbeidsmarkt. Personeelstekorten kunnen in het onderwijs sterker gevoeld worden dan elders op de arbeidsmarkt omdat schoolbesturen te maken hebben met bevoegdheidseisen waardoor leraren niet zonder meer vervangen kunnen worden door anderen. Daardoor is de onderwijsarbeidsmarkt ook meer gevoelig voor zogeheten varkenscycli-effecten, waarbij tekorten en overschotten elkaar relatief snel kunnen afwisselen. Het monitoren van de onderwijsarbeidsmarkt en het anticiperen op toekomstige lerarentekorten is van groot belang om tijdig maatregelen te kunnen nemen om deze tekorten te verlichten.

Focus op instroom te beperkt

Instroombevordering van nieuw personeel, waar in de jaren negentig aanvankelijk vol op werd ingezet, bleek niet voldoende om de lerarentekorten onder de knie te krijgen. Voor een deel heeft dat inzicht ertoe geleid dat in het beleid niet alleen werd ingezet op instroom in (en afgestudeerden van) de lerarenopleidingen, maar ook op zij-instromers en (met minder succes) stille reserves. Gaandeweg is ook het inzicht ontstaan dat in brede zin geïnvesteerd moet worden in de kwaliteit van het zittend personeel, onder andere door professionalisering en (meer) loopbaanmogelijkheden, om de uitstroom af te remmen. Behalve intrinsieke motieven voor het lerarenchap zijn ook financiële overwegingen en de aantrekkelijkheid van het beroep en de loopbaan nadrukkelijk van belang. De aantrekkelijkheid van het beroep (in brede zin) werd daarmee ook een beleidsthema, en betreft dus beleid dat veel verder gaat dan alleen instroombevordering.

7.2.2 Beleidsdynamiek en lessen in de aansturing

Landelijke sturing versus regionale verschillen

De IBO-verkenning van 2022 en de opstelling van het kabinet destijds waren erop gericht om regie terug te nemen, in bijvoorbeeld de bekostiging, in de ontwikkeling van de onderwijsregio's, in het bestuur en toezicht en in de versterking van de professionalisering van leraren en de kwaliteit van het onderwijs (zie ook hoofdstuk 5). Tegelijk biedt het kabinet ruimte aan de regio, aangezien landelijke beleidsmaatregelen niet altijd aansluiten bij regionale en lokale verschillen. Er is niet één lerarentekort, maar een variatie van uitdagingen, die zich bovendien concentreren bij een relatief beperkt aantal scholen en schoolbesturen. Er is geen 'one size fits all'. Zoals de Onderwijsraad (2023) in het advies *Schaarste schuurt* stelde, is de situatie van aanhoudend ongelijk verdeelde lerarentekorten een collectieve opgave voor de sector die vraagt om solidariteit tussen schoolbesturen. Een van de kernvraagstukken is hoe de lerarenpopulatie op een rechtvaardige manier te verdelen over alle scholen, zeker als leraren uit zichzelf weinig arbeidsmobiliteit tonen, terwijl sommige scholen permanent kampen met lerarentekorten. Hiervoor is visie en onderlinge afstemming nodig van schoolbestuurders, schoolleiders en de rijksoverheid. De aanpak van de onderwijsregio's, die beter zou moeten aansluiten op regionale en lokale problematiek, is mogelijk kansrijk maar afhankelijk van de onderlinge bestuurlijke samenwerking.

Wenselijkheid van een integrale beleidstheorie

Mogelijk vanwege de complexiteit van de onderwijsarbeidsmarkt, ontbreekt het in de beleidsagenda's veelal aan een integrale beleidstheorie die laat zien hoe de verschillende maatregelen zich tot elkaar verhouden en in gezamenlijkheid geacht worden bij te dragen aan het terugdringen van de lerarentekorten. De focus in de evaluaties en verantwoording beperkt zich nu vaak tot individuele beleidsmaatregelen, die op zichzelf deels doeltreffend zijn, maar met weinig aandacht voor de samenhang en integraliteit van het beleid. Soms wordt het lerarenvraagstuk eenvoudig vergeten bij de introductie van nieuw beleid, zoals bij de introductie van Sterk Techniek Onderwijs in 2018 (Voncken, 2020). Een ander voorbeeld betreft de lerarenopleidingen waar de overheid wel kan sturen op de doelstellingen, de instroom, samenwerking en monitoring van het systeem, maar de academische vrijheid en de inhoud van de opleiding grotendeels de verantwoordelijkheid van de opleidingsinstituten zelf blijft. Extra complicatie is dat elk thema (loonvorming, lerarenopleidingen, bevoegdheidseisen e.d) zich afspeelt in een andere beleidsarena met wisselende actoren, verschillende beleidsdynamieken en een daarmee samenhangende variatie in sturingsmogelijkheden van de overheid.

Overheid op afstand kan nog steeds sturen

Doordat de overheid meer op afstand is komen te staan kan zij alleen via het begrotingsinstrumentarium (inclusief specifieke subsidies) en zachte maatregelen afspraken maken met de het werkveld, bijvoorbeeld in de vorm van convenanten om draagvlak en commitment te zoeken. Daarnaast kan de overheid beperkt sturen op de lerarenopleidingen en de beroepsgroep. Op het terrein van de lerarenopleidingen kan de over-

heid wel sturen op de financiering, de doelstellingen, de instroom, samenwerking en monitoring van het systeem, maar de academische vrijheid en de inhoud van de opleiding blijven grotendeels de verantwoordelijkheid van de opleidingsinstituten zelf. De beroepsgroep laat zich bovendien niet goed aansturen door directe overheidsinterventies, teveel sturing kan de beroepsgroepvorming zelfs frustreren. Omdat de beroepsgroep van leraren onvoldoende sterk is georganiseerd en er tevens onvoldoende gezamenlijke inzichten of belangen met de scholen(koepels) bestaan, moet òf het ministerie òf de sociale partners daarbij een voorwaardenscheppende rol spelen (zie hierna).

7.2.3 Beleidsdynamiek en lessen in de uitvoering

Versnippering bij uitvoering

Het beleid om het lerarentekort aan te pakken kent in de uitvoering diverse problemen. De uitvoering is versnipperd door een veelheid aan tijdelijke regelingen en betrokken partijen, waardoor eigenaarschap en regie ontbreekt, de rol van de professional onderbelicht blijft en er beleidsresistentie kan optreden. Bovendien moet bij tijdelijke regelingen, zoals subsidies steeds weer een nieuw begin worden gemaakt. Door een samenhangende agenda en het gebruik van eerdere evaluaties kan versnippering en het steeds opnieuw uitvinden van het wiel worden tegengegaan.

Onduidelijkheden in eigenaarschap en zeggenschap

De schoolbesturen hebben veel bestuurlijke autonomie gekregen, vooral ten aanzien van het personeelsbeleid. Het beleid omtrent de professionaliseringsslag bij leraren (die is bepleit door de commissie-Van Es en de commissie-Rinnooy Kan) is echter nog immer niet voltooid. Schoolbesturen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en hebben vanuit die positie aarzeling om leraren te veel eigenaarschap en zeggenschap over hun professionalisering te geven. Dit heeft geleid tot een patstelling in onder meer het beleid over lerarenregister en de bevoegdheden. Ook de medezeggenschap en de toepassing van het professioneel statuut komen maar matig uit de verf als de schoolleider niet in stelling wordt gebracht (Dekker et al., 2023). De vorming van een sterke en gezaghebbende beroepsorganisatie van leraren zou wellicht een dergelijke patstelling kunnen doorbreken.

Onvoldoende capaciteit scholen en leraren beperkt effectiviteit

Scholen hebben door stapeldruk in de regelgeving vaak onvoldoende tijd en capaciteit om nieuwe maatregelen goed uit te voeren, terwijl de hoge werkdruk onder leraren de verdere professionalisering bemoeilijkt. Ook krijgt de inductie en het behoud van huidige leraren te weinig aandacht. Hierdoor blijft de effectiviteit van het lerarenbeleid in de praktijk beperkt. Meer aandacht voor behoud van leraren en loopbaanbeleid kan de uitstroom beperken en de effectiviteit van het lerarenbeleid vergroten.

7.3 Kunnen we het tij keren? Suggesties voor beleid

Met de bovenstaande perspectieven in het hoofd, komen we tot de volgende suggesties voor het lerarenbeleid in algemene zin, waarmee we ook de Tweede Kamer adresseren in haar rol als volksvertegenwoordiger, wetgever en controleur van de regering. Deze suggesties baseren we op onze beleidsanalyse en de gesprekken met respondenten. Het gaat om een fundamentele veranderingsopdracht voor de onderwijsarbeidsmarkt, gericht op de versterking van de onderwijskwaliteit. Het beleid zou gestoeld kunnen worden op de volgende drie uitgangspunten:

- **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 (bijvoorbeeld de loonvorming, lerarenopleiding, onderwijsregio's, beroepsgroep), maar hanteert één visie gericht op een 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.

7.3.1 Koersvastheid in het onderwijsarbeidsmarktbeleid

Zorg voor samenhangend en koersvast onderwijsarbeidsmarktbeleid met behulp van een Deltaplan en een samenhangende beleidstheorie.

Stel een Deltaplan op voor het lerarenbeleid

Gezien de ernst van de omvang en het structurele karakter van de - grotendeels ongelijk verdeelde lerarentekorten - lerarentekorten lijkt het gerechtvaardigd om een Deltaplan voor het onderwijs te overwegen met duidelijke (middel)langetermijndoelen, daaraan gekoppelde beleidsinstrumenten en voldoende middelen. Aandachtspunten daarbij zijn de verschillen tussen scholen, de geringe mobiliteit van leraren en de noodzaak de professionaliteit te vergroten. In de periode vanaf 2013 zijn daartoe op papier wel afspraken gemaakt, maar het geheel toont te weinig samenhang en is gefragmenteerd (zie hoofdstuk 5). De sociale partners, de lerarenopleidingen én de beroepsgroep moeten daarbij betrokken zijn. Het is denkbaar het net op te halen bij enkele koplopersregio's en ook te bezien waar de grootste achterstanden bestaan. Hierdoor ontstaat ruimte voor consistent beleid gericht op de lange termijn dat minder afhankelijk is van politieke wisselingen. Zo wordt recht gedaan aan de eerdere constatering dat het beleid gericht op het lerarentekort een kwestie van lange adem is. Voor de benodigde doorzettingsmacht is het denkbaar een Regeringscommissaris te benoemen of een nieuwe Directie Lerarenbeleid in te stellen om het lerarentekort opnieuw te prioriteren binnen

het ministerie van OCW in relatie tot de besprekingen in de Tweede Kamer.⁸⁰ Dat maakt het gemakkelijker om in samenspraak met de actoren in het veld een samenhangend pakket van beleidsmaatregelen te formuleren of een strategische agenda voor het lerarenbeleid op te stellen. Dit vergroot ook het coördinatievraagstuk tussen onderwijssectoren. Ook verkleint dat het risico dat politiek en samenleving reactief in plaats van strategisch handelen. Het vangt tevens de snel wisselende rollen in de leiding van het departement op, als ook het beperkte institutionele geheugen en de mogelijke tekortschietende kennis over de beleidshistorie.

Formuleer een samenhangende beleidstheorie

Onze analyse laat zien dat het beleid ten aanzien van het lerarentekort gekenmerkt is door een toenemend complexe beleidsmix van maatregelen. Een integrale beleidstheorie kan een samenhangend denkkader bieden dat de doelen van het beleid benoemt en de daarbij veronderstelde aannames over de werking van de maatregelen, hoe deze zich tot elkaar verhouden en hoe deze in gezamenlijkheid geacht worden bij te dragen aan het terugdringen van de lerarentekorten. Hierbij dient aandacht te bestaan voor mogelijke interacties met externe factoren en andere beleidsactoren (denk aan kinderopvang, jeugdzorg en passend onderwijs). Werkvloergegevens zijn daarbij van grote waarde om ervaringen van leraren mee te wegen in de beleidsvorming. 'Peer-review' tussen leraren en schoolleiders kan behulpzaam zijn om te komen tot professionele standaarden die landelijk worden gedeeld. De aanwezigheid van een beleidstheorie draagt ook bij aan de kwaliteit van beleidsevaluaties en daarmee aan de verantwoording van gemaakte beleidskeuzes. Op punten kan gebruik gemaakt worden van 'evidence-informed' inzichten uit beleidsonderzoek. Dit nodigt beleidsmakers uit om vooraf een beleidstheorie op te stellen, waarin staat beschreven op basis van welke veronderstellingen en mechanismen (interactiepatronen van actoren in het veld) de voorgestelde maatregelen tot gewenste veranderingen in het veld c.q. de onderwijsarbeidsmarkt zullen leiden. De rijksbrede 'Toolbox beleidsevaluaties' kan daarbij helpen.⁸¹ Daar waar bij het opstellen van beleid geen inzichten uit onderzoek beschikbaar zijn, zijn experimenten en verkenningen nodig en dient de plausibiliteit van beleid te worden beredeneerd. Een weldoordachte beleidsmix kan onnodige stapeling van beleid en tijdelijke subsidiemaatregelen tegengaan en daarmee de uitvoerbaarheid van beleid ten goede komen. Voor een consistent integraal beleid gericht op de lange termijn is het nodig om vanuit een duidelijke visie beleidsdoelstellingen te formuleren, handelingsmechanismen te doordenken, aandacht te hebben voor ongewenste neveneffecten en maatregelen systematisch te evalueren.

7.3.2 Integrale aansturing

Zorg voor centrale en integrale aansturing waar mogelijk. Maak duidelijk op welke terreinen centrale regie nodig is en waar meer autonomie geldt, monitor de beleidsontwikkeling en leg verantwoording af.

⁸⁰ Er zijn immers al twee keer moties ingediend voor dit plan, echter zonder resultaat.

⁸¹ Zie <https://evaluaties.rijksfinancien.nl/toolbox>

Maak duidelijk op welke terreinen centrale regie nodig is en waar meer autonomie geldt

We hebben geconstateerd dat het lerarenbeleid versnipperd is. Meerdere beleidsdirecties binnen het ministerie van OCW, sociale partners en andere partijen hebben elk hun eigen dossiers wat kan leiden tot beleidsconcurrentie. Door het geringe eigenaarschap en de beperkte betrokkenheid vanuit het werkveld kan beleidsresistentie optreden. De minister heeft daarom een belangrijke rol koersvast op te treden (ten behoeve van focus en slagkracht, zie hoofdstuk 5), terwijl het onderwijsveld behoefte heeft aan beleid dat “richting geeft, ruimte biedt, resultaten afsprekt en rekenschap aflegt” (naar Schnabel, 2001). Het versterken van de regie vraagt om het formuleren van een integrale, inhoudelijk onderbouwde beleidslijn. Er moet aandacht zijn voor de vraag op welke terreinen de overheid de regie wil voeren, bijvoorbeeld als stelselverantwoordelijke, en op welke terrein dit aan (een deel van) het veld wordt overgelaten. Momenteel ontstaan er nieuwe bestuurlijke, subsidiegedreven vormen van samenwerking in de regio. Dit reduceert de capaciteit voor centrale sturing en vergroot de handelingsperspectieven op dit niveau. Voor een effectieve samenwerking is het noodzakelijk om spanningen tussen concurrentie en samenwerking te adresseren, de veel te complexe combinatie van regio-indelingen beter af te bakenen en governance-structuren helder vorm te geven. Juist daar waar partijen concurreren om schaarse middelen in de (semi-)publieke sector (zoals bij de leraren) is het voor de overheid zinvol om meer regie te nemen om onderwijsbesturen te laten samenwerken. Daarmee kan ook een antwoord worden gegeven op de ongelijke verdeling van leraren over scholen met een verschillende leerlingenpopulatie, waardoor ‘achterstandsscholen’ meer moeite hebben hun vacatures in te vullen en om kwalitatief goede leraren aan te trekken dan scholen met meer kansrijke leerlingenpopulaties. Centrale regie is verder gewenst bij het vaststellen van bevoegdheidseisen of bekwaamheids- en professionaliseringseisen voor leraren, terwijl de invulling daarvan op decentraal niveau tot stand komt. Nu er onlangs een nieuw beroepsbeeld is opgesteld, kan er gewerkt worden aan een beroepsstandaard voor leraren in verschillende contexten. De centrale regie door de overheid kan procedureel gezien gecombineerd worden door voorstellen vanuit of convenanten met het onderwijsveld (waaronder beroepsorganisaties van leraren) en/of door uitgebreide consultatie. Het kan behulpzaam zijn om daarbij duidelijke spelregels op te stellen wie waarvoor verantwoordelijk is, wie beslissingen over de verschillende dossiers neemt, welke partijen versterking behoeven en hoe potentiële conflicten tussen actoren kunnen worden gemedieerd om de algemene doelstellingen te realiseren.⁸² Dit om toekomstige teleurstellingen, zoals deze zijn ontstaan bij de Onderwijscoöperatie, het lerarenregister en de herziening van de bevoegdheden, te voorkomen.

Monitor de beleidsontwikkeling en leg verantwoording af

Ontwikkel een langlopend onderzoeksprogramma dat gericht is op structurele, kwalitatieve en kwantitatieve evaluatie van het lerarenbeleid en koppel dat aan het instrumentarium van de Strategische Evaluatieagenda. Arbeidskundige, onderwijskundige en organisatiekundige expertise kunnen dan bij elkaar gebracht worden. Een dergelijk

⁸² Voor een uitwerking van adaptieve en reflectieve varianten van decentrale sturing, zie Van der Meer et al. (2003).

onderzoeksprogramma is bij voorkeur onafhankelijk, met wetenschappelijke en praktijkgerichte inbreng. Het kan ook advies uitbrengen over professionele standaarden, professionele ontwikkeling en loopbaanstructuren binnen het leraarschap. Het doel moet daarbij zijn een lerende beleidscultuur in het onderwijs te kweken. Investeren in ontwikkeling van werkvloergegevens, monitoring, evaluatie, bijstelling en dialoog zijn daarvoor noodzakelijk. Betere en/of nieuwe vormen van sturing kunnen nodig zijn om het beleid effectief uit te kunnen voeren. Wanneer vooraf een beleidstheorie gebruikt wordt, kan dit tevens hoogwaardiger evaluatieonderzoek bevorderen, aangezien dan duidelijk(er) is op welke beleidsresultaten gestuurd wordt.

7.3.3 Autonomie in de uitvoering

Zorg binnen de centrale regie voor voldoende bestuurlijke en professionele autonomie om te komen tot een versterking van schoolbesturen, schoolleiders, leraren en onderwijsondersteunend personeel: voer een omgevingsanalyse in, versterk de beroepsgroepen, de lerarenopleidingen in afstemming met onderwijsbesturen, en geef ruimte voor 'anders organiseren'.

Voer een omgevingsanalyse in

Bij elke beleidsmaatregel in het onderwijs zou gekeken moeten worden naar mogelijke neveneffecten voor de kwaliteit van het lerarenbestand, de effecten op het kwantitatieve lerarentekort, en in bredere zin het precaire evenwicht tussen vraag en aanbod op de onderwijsarbeidsmarkt. Daarbij is het tevens van belang om bij voorgenomen beleidsmaatregelen oog te hebben voor de verschillen tussen leraren(tekorten) per regio en onderwijssoort, per school en vak. Bij nieuwe beleidsvoorstellen kan een Lerareffectrapportage (LER) worden ingevoegd, naar analogie van de Milieueffectrapportage (MER).

Versterk de beroepsgroep

Een goed georganiseerde beroepsgroep is essentieel als constructieve kracht in de beleidsvorming: een organisatie die de beroepsgroep verbindt, legitimeert, die een stem geeft aan de leraar om waar relevant en indien nodig ook 'tegen' te kunnen spreken. Dat geldt onder meer bij de onderhandelingen over de loonvorming en de arbeidsvoorwaarden, de kwaliteit van het onderwijs, de verdere professionalisering en het bevoegdhedenstelsel. Een goede organisatie van de beroepsgroep is voorts van belang voor de lerarenopleidingen, waar de professionele identiteit van nieuwe leraren wordt gevormd. Een sterkere beroepsgroep kan via aandacht voor normstelling ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs (in het primair en voortgezet onderwijs, gesplitst naar vakgebieden) bijdragen aan de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Het lidmaatschap van de beroepsgroep en daarmee het mede-eigenaarschap voor de ontwikkeling van het onderwijs zou bijvoorbeeld kunnen worden vastgelegd via de cao of via een bevoegdhedenregister. Beide varianten hebben voor- en nadelen, het helpt als betrokken partijen (sociale partners en de overheid) voldoende ruimte laten voor de zelforganisatie van de beroepsgroep.

Versterk de lerarenopleidingen in afstemming met schoolbesturen

De lerarenopleidingen zitten niet zelden in de knel en moet aan veel verwachtingen voldoen in een krappe arbeidsmarkt. Bovendien wordt er bezuinigd op het hoger onderwijs waardoor met name kleinere opleidingen in de problemen komen. De lerarenopleidingen dienen primair voor het opleiden van startbekwame leraren, in nauwe afstemming met het werkveld. Vervolgens is het aan de scholen om de inductie van nieuwe leraren te verzorgen en de verdere professionalisering te faciliteren, al dan niet in combinatie met lerarenopleidingen. Aldus kan de ontwikkeling van de vakbekwaamheid van leraren permanent worden gestimuleerd, wat nodig is in een dynamische omgeving. Daarbij bestaat er over de kwaliteit van de lerarenopleidingen landelijk gezien (te) veel onenigheid. Er moet duidelijkheid komen welke institutionele voorwaarden nodig zijn om vernieuwing te realiseren: de pedagogische en didactische uitgangspunten, de schaal en financiering van opleidingen, een constructieve uitwisseling over de beroepspraktijkvorming en professionele standaarden met het werkveld, doorzettingsvermogen bij de lerarenopleiding zelf om de eigen lerarenopleiders mee te nemen bij de inhoudelijke koers en intern en extern onderzoek naar de bereikte leeruitkomsten en rendementen. Als die condities zijn geordend, kan rationeler worden gesproken over de wenselijkheid op bepaalde onderwerpen te komen tot bijvoorbeeld landelijke examens en eventueel een Rijksacademie voor leraren.

Geef ruimte voor anders organiseren

Het begrip 'anders organiseren' of 'andersom organiseren' is een containerbegrip voor een andere inrichting van het onderwijsproces waarbij een leraar samenwerkt met andere leraren, ondersteund door een of meer onderwijsassistenten of klassenasistenten. Deze vormen zijn ook wel bekend onder de naam van unitonderwijs of groepsdoorbrekend onderwijs. De gedachte is dat een slimmere inzet van onderwijsassistenten, instructeurs, hybride professionals en zij-instromers mogelijkheden biedt om bevoegde leraren te ontlasten. Door ondersteunende taken over te dragen, kunnen leraren zich richten op de kern van hun vak. Dit vraagt om herontwerp van functies, taakverdeling en roostering, maar biedt tegelijkertijd perspectief op verlaging van werkdruk, vergroting van werkplezier en verhoging van onderwijskwaliteit. De verbetering van de kwaliteit van het onderwijs bij het anders organiseren dient gepaard te gaan met aandacht voor de kwaliteit voor de leraar. Het vraagt immers ook van de leraar een ander (eventueel breder) repertoire aan competenties om anders organiseren en beter onderwijs mogelijk te maken.

Literatuur

- AOb (2002). Een goed ouderenbeleid vergt meer dan een regeling. *Het Onderwijsblad*, 3. Geraadpleegd op 1 december 2025 via <https://onderwijsblad.nl/article.asp?ArtikelID=1410>.
- Bakens, J. & Fouarge, D. (2022). Huidige vacatures zijn slechte raadgever voor studiekeuze. *ESB*, 107(4809), pp. 211-213.
- Bertens, R. & Palentir, J. (2021). *Het Nederlandse zorgbeleid in historische perspectief, 1941-2017*. Working Paper nr. 45. Den Haag: WRR.
- Bolhaar, J. & Van Ruijven, K. (2019). *Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo*. CPB Notitie. Den Haag: CPB.
- Bormans, B. & Van den Eijnden, S. (2025). *De tussenruimte. 40 jaar hoger onderwijsbestuur*. Leiden: Bormans / Van den Eijnden.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: SCP.
- Buisman, M., Krepel, A., Mariën, H., Van der Lans, R., Diepstraten, I., Stronkhors E. & Farzan, K. (2025). *TALIS 2024. De werk- en leeromgeving op school in beeld*. Kohnstamm Instituut/IVA Onderwijs/ Universiteit van Amsterdam/Fontys/Ipsos I&O.
- Bussemaker, J. (2021). *Ministerie van verbeelding*. Amsterdam: Uitgeverij Balans
- CBS (2020). *Lerarentekort, ook al in de jaren vijftig*. Geraadpleegd op 1 december 2025 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/lerarentekort-ook-al-in-de-jaren-vijftig>.
- Cörvers, F. & Van der Meer, M. (2018, red.). *Onderwijs aan het werk 2018. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: Stichting Leerstoelen CAOP.
- Cörvers, F. (2014). *De arbeidsmarkt voor leraren: theorie, beleid en werkelijkheid. Oratie*. Tilburg: Tilburg University.
- Cörvers, F. (2014a). Uitrui kwaliteit en kwantiteit op de lerarenmarkt. *ESB*. 99(4692), pp. 530-533.
- Cörvers, F., Mommers, A., Van der Ploeg, S. & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. Maastricht/Rotterdam: ROA/Encorys.
- De Beer, P. (2009). Krapte arbeidsmarkt verdwijnt uit zicht. *ESB*, 94(4566), pp. 504-506
- De Koning, J. (1997). Het wachtgeldprobleem. *ESB*, 82(4097), pp. 208-213.
- De Witte, K., De Cort, W. & Gambi, L. (2023). *Evidence-based Solutions to Teacher Shortages. NESET report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- De Wolf, I. & Rongen, T. (2025). Dalende leerprestaties nopen tot investeringen in het funderend onderwijs. *ESB*. Geraadpleegd op 1 december 2025 via <https://esb.nu/dalende-leerprestaties-nopen-tot-investeringen-in-het-funderend-onderwijs/>.
- Dekker, B., Van den Berg, D., Van der Aa, R., Bijman, D., Vadanescu, A., Van der Kamp, E. & Lubberman J. (2023). *Breed gesprek governance en (mede)zeggenschap*. Amsterdam: Regioplan, CAOP en Leeuwendaal.
- Doolaard, S. & Bosker, R.J. (2006). *Effecten van formatie-inzet in de onderbouw van het basisonderwijs*. Groningen: GION, Rijksuniversiteit Groningen.
- Geerdink, G. & A. Swennen, A. (2021, red.). *Vijftig jaar leraren opleiden*. Amsterdam: Boom.
- 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.

- Hemerijck, A., Karremans, J. & Van der Meer, M. (2022). Responsive corporatism without political credit: social concertation, constructive opposition and the long tenure of the Rutte II cabinet in the Netherlands (2012-2017). *Acta Politica*, 58, pp. 161–180.
- Heyma, A., Van Kesteren, J. & Rutten, A. (2023). *Arbeidsvoorwaarden Publieke Sector. Vergelijking arbeidsvoorwaarden tussen overheid, onderwijs en zorg en met andere (private) sectoren*. Amsterdam: SEO.
- Hooge, E.H. (2017). *Sturingsdynamiek in onderwijs op stelselniveau: lenige netwerksturing door de overheid*. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Tilburg University.
- Huisman, P. (2021). Maatschappelijke akkoorden en de Aanwijzingen voor convenanten: tijd voor een update! *RegelMaat*, 37(3), pp. 210–229.
- Inspectie van het Onderwijs (2020). *Routes naar het leraarschap*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jonk, A. & De Wolf, I. (2025). Lerarentekort vooral bij scholen met veel achterstandskinderen. *ESB*, 110 (4850), 444-446.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Koning, P. & Lindeboom, M. (2015). The Rise and Fall of Disability Insurance Enrollment in the Netherlands. *Journal of Economic Perspectives*, 29(2), pp. 151-172.
- Linker, P. (2006). *Sturing in de Rijksdienst*. Assen: Van Gorkum.
- Ministerie van BZK (2017). *Evaluatie van het referentiemodel. Ervaringen na 20 jaar gebruik en toepassing van het model*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Meijerink, H.P., Letschert, J.F.M., Van Asselt, R., Van den Bergh, H.H., Van de Craats, J., Van de Haterd, L.A.G.J., Leenhouts, J.C., Littooi, W.P., Van Oers, B., Rijlaarsdam, G.C.W., Snippe, J., Van Streun, A., Vernooy, C.G.T. & Veringa, F.H.J. (2008). *Over de drempels met taal en rekenen: hoofdrapport van de expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen*.
- Montizaan, R. & Cobben, L. (2024). *Vijfde editie van de AOW Monitor 2023: Effect van verhoging van de AOW-leeftijd op werk, inkomen en gezondheid*. ROA Reports No. 001. Maastricht: ROA, Maastricht University.
- Onderwijsraad (2013). *Leraar zijn: Meer oog voor persoonlijke professionaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2025). *Een stevige stem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Paul, H. (2018). *Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie*. Algemene Bestuursdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. ABDTOPConsult: Den Haag.
- Prick, L. (2000). *Onderwijs op de divan, Een ontdekkingsreis*. Amsterdam: Van Gennep.
- Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Schwartz, H. & Van der Meer, M. (2023). Beloning in het funderend onderwijs: naar gelijke loonnormen in het primair en voortgezet onderwijs. In Meer, M. van der, Cörvers, F. & van der Aa, R. *Onderwijs aan het Werk 2023. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs* (pp. 348-359). Den Haag: CAOP.
- Sikkens, R. (2001). De HOS. Een tragedie in vijf bedrijven. *Het Onderwijsblad*, 5. Geraadpleegd op 1 december 2025 via <https://onderwijsblad.nl/article.asp?ArtikelID=160>.
- Sikkens, R. (2017). Altijd te laat. Hoe de overheid de problemen op de arbeidsmarkt in het onderwijs steeds weer verergert. *Het Onderwijsblad*. Geraadpleegd op 1 december 2025 via https://www.caop.nl/app/uploads/2019/04/Altijd_te_laat_Geschiedenis_van_de_onderwijsarbeidsmarkt

[in_Nl_Robbert_Sikkas_2017_.pdf#:~:text=altijd%2ote%2olaat,,de%2oontwikkelingen%2o in%2ode%2oonderwijsarbeidsmarkt.](#)

- Sikkas, R. (2020). *Kleinere groepen pakken positief uit volgens het CPB*. Geraadpleegd op 1 december 2025 via <https://www.aob.nl/actueel/artikelen/kleinere-groepen-pakken-positief-uit-volgens-cpb/>.
- Sikkas, R. (2021). *25 jaar Algemene Onderwijsbond*. Utrecht: AOB.
- Sikkas, R. (2024). De titanenstrijd tegen het lerarentekort. *Het Onderwijsblad*. Geraadpleegd op 1 december 2025 via <https://www.aob.nl/actueel/artikelen/de-titanenstrijd-tegen-het-lerarentekort/>.
- Somers, M., Groot, W. & van Merode, F. (2024). Stille reserve voldoende om personeelstekort onderwijs op te lossen. *ESB*, 28 februari.
- Stellaard, S. (2023). *Boemerang beleid. Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Van Casteren, W., Bussink, H., Temorshuizen, A., Muja, T., Van den Berg, E., Lodewick, J. & Van den Broek, A. (2021). *Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020. Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidsevaluaties*. Amsterdam/Nijmegen: SEO Economisch Onderzoek / ResearchNed.
- Van den Enden, S. & Van der Wiel, K.M. (2012). Entreetoets schrikt pabo-studenten af. *ESB*, 97(4646), pp. 630–632.
- Van der Aa, R., Mienis, E., Van der Valk, S. & Willemsen, M. (2025). *Sterk onderwijs in uitdagende omgevingsen. Wat onderwijspersoneel op scholen met hoge achterstandsscores nodig heeft om uitdagingen aan te gaan*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform PO.
- Van der Aa, R. & Van der Ploeg, S. (2018). 25 jaar lerarenbeleid in Nederland: balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit. In: Cörvers, F. & Van der Meer, M. (red). *Onderwijs aan het Werk. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.
- Van der Meer, M. (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Oratie. Tilburg: Tilburg Law School.
- Van der Meer, M. (2021). Onderwijs en gezondheidszorg in actie. De coördinatie van de loonvorming in de publieke sectoren. *Tijdschrift Recht & Arbeid*, 12.
- Van der Meer, M. & Brinkman, W. (2019). De geleidelijke normalisering van de publieke arbeidsverhoudingen: het sectorenmodel na 25 jaar. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 35(3).
- Van der Meer, M., Van de Poll, J., & Ketelaar, E. (2025). Ongekende lerarenambities en stapeldruk. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 3.
- Van der Meer, M., Van der Aa, R., Wisse, R. & Cörvers, F. (2023). De Lerarenagenda 2013-2022: inzet en opbrengsten op hoofdlijnen. In Van der Meer, M., Cörvers, F. & Van der Aa (red.). *Onderwijs aan het werk 2023. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.
- Van der Meer, M., Visser, J., Wilthagen, T., & Van der Heijden, P.F. (2003). *Weg van het overleg: 25 jaar na Wassenaar*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van der Meer, M. & Vos-van de Kerkhof, S. (In voorbereiding). *Centraal in de samenwerking: Sturing en zelfregie bij het Partnerschap Opleiden in de School in Noord Brabant*. Den Bosch: POS.
- Van Emden, J. (2023). Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: van gebaande paden naar hobbelige wegen en terug. *Tijdschrift Recht en Arbeid*, 67.
- Van Ewijk, C. & Teulings, C.N. (2009). *De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

- Van Gestel, N., De Beer, P.T. & Van der Meer, M. (2009). *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Van Haperen, T. (red.), Cihangir, S. (red.) & Bosman, A. (red.). (2025). *Pole position. De beginnende leraar verdient de beste startpositie*. NMI Studiorum.
- Van Hassel, D. & Scheeren, J. (2023). *Convenant 'Aanpak lerarentekorten en werkdrukverlichting': ervaringen in het voortgezet onderwijs*. In Van der Meer, M., Cörvers, F. & van der Aa, R. (red.). *Onderwijs aan het Werk 2023. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs*. Den Haag: CAOP.
- Van Hoogtegem, G., Van Amelsvoort, P., Van Beek, G., & Huys, R. (2008). *Anders organiseren en beter werken. Handboek sociale innovatie en verandermanagement*. Acco.
- Van Oosterhout, K., Somers, M., Abbink, H., Smeets, C. & Wessling, K. (2024). *Database beleidshervormingen in het Nederlandse primair en secundair onderwijs (2010-2021): Handleiding*. ROA Technical Reports No. 001. ROA.
- Van Wickeren, S., Van Dijk, T. & Schellekens, M. (2025). Het lerarentekort is geen landelijk maar een schoolspecifiek probleem. *ESB*, 110(4850), pp. 440-443.
- Vermeulen, J., Wisse, R. & Van der Aa, R. (2023). *Anders organiseren in het voortgezet onderwijs: Inventarisatie van de verschillende vormen van anders organiseren en de gevolgen ervan voor onderwijsmedewerkers*. Den Haag: Voion.
- Vermeulen, M. (1996, red.). *De jaren tellen; een onderzoek naar de achtergronden van de wachtgeldproblematiek in het onderwijs*. Den Haag: SDU.
- Vermeulen, M. (2002, red.). *Onderzoek onderzocht. Een meta-analyse van het onderwijsarbeidsmarkt onderzoek van het ministerie van OCenW*. Tilburg: IVA.
- Voncken, E., Mulder, J., De Graaf, D., Van der Ven, K., Van den Berg, E., Van Casteren, W., Muskens M., & Meng C. (2020). *Docenten gezocht voor Sterk Techniekonderwijs*. De Nieuwe Meso (4).
- Waslander, S., Hooge, E.H. & Theisens, H.C. (2017). *Zicht op sturingsdynamiek*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.
- WRR (1981). *Vernieuwingen in het arbeidsbestel*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020). *Het betere werk. Een nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zeilstra, A., Elbourne, A. & Hers, J. (2014). *Overheidslonen volgen marktlonen*. CPB Policy Brief 2014/12.

Bijlage 1: Toelichting op documentenanalyse

Inventarisatie van relevante documenten

Om inzicht te krijgen in welke beleidskeuzes er in de afgelopen decennia *vanuit het Rijk* zijn gemaakt om lerarentekorten te voorkomen en terug te dringen, zijn we op systematische wijze nagegaan welke beleidsmaatregelen zijn vastgelegd in wetgeving en welke beleidsvoorstellen in de Tweede Kamer zijn besproken. Onze werkwijze lichten we hieronder verder toe.

Om tot een overzicht te komen van vastgelegde beleidsmaatregelen voeren we zoekopdrachten uit op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl>. Om tot een selectie van relevante beleidsvorming te komen kiezen we bij documentsoort “Staatsblad” en onder “Rubriek(en)” selecteren we “AmvB”, “Klein Koninklijk Besluit” en “Wet”.⁸³ Bij “Publicerende organisatie(s)” kiezen we vervolgens voor “Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap” en zijn voorganger “Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen”. Binnen de overgebleven documenten zoeken we vervolgens de voor ons relevante wetgeving met de brede zoekterm “leraren”, omdat de genoemde website beperkte functionaliteiten voor geavanceerd zoeken biedt. Op basis van deze zoekterm toont de website alle voor ons potentieel relevante wetgeving. Hiernaast is op <https://wetten.overheid.nl/zoeken> gezocht met de zoekopdracht “lerarentekort” binnen Ministeriële Regelingen. Een beperking is dat hier niet gezocht kan worden vóór 1-5-2003.

Naast het systematisch doorzoeken van wetswijzigingen, voeren we zoekopdrachten uit in parlementaire documenten via

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreidzoeken/parlementair>. Deze database bevat onder andere brieven van de regering aan de Tweede Kamer waarin sturingsinstrumenten besproken worden die overwogen worden. Daarnaast bespreken brieven doorgaans welke problemen men wil oplossen met het voorgestelde sturingsinstrument. Deze zoekopdracht zal dan ook inzicht geven in overwogen beleidsvoorstellen die geen wet zijn geworden en met welke reden. Bij documentsoorten zoeken we op “kamerstukken” en bij publicerende organisatie(s) kiezen we voor “Tweede Kamer”. Omdat de genoemde database enkel documenten uit de periode 1995 t/m 2024 bevat,

⁸³ Er bestaan verschillende soorten wetgeving waarmee onderwijsbeleid wordt vormgegeven. Naast wetten (in formele zin) kan beleid ook worden vastgelegd via een Klein Koninklijk besluit (Klein KB), een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of een (Ministeriële) Regeling (MR). Wanneer wetgeving wordt aangepast wordt deze gepubliceerd in het Staatsblad (Wet, Klein KB & AMvB) of de Staatscourant (MR). Wij nemen voor deze studie de Ministeriële Regelingen niet mee, omdat de hogere wetgeving en kamerbrieven reeds een voldoende beeld geven van de beleidscontext.

gebruiken we ook de database <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/uitgebreid-zoeken/historisch> voor de periode 1993 t/m 1995.

In deze databases gebruiken we de nauwere zoekterm “lerarentekort” om relevante documenten te vinden en het aantal zoekresultaten beheersbaar te houden. Voor elk van de wetgevingen en parlementaire documenten gaan wij vervolgens op basis van titel, en indien nodig ook de tekst, na of het een relevante beleidsmaatregel betreft op het gebied van het lerarentekort. Hierbij hebben wij ons beperkt tot maatregelen die betrekking hebben op leraren; zo zijn bijvoorbeeld maatregelen ten aanzien van schoolleiders niet meegenomen. Het voorgaande biedt een overzicht van de beleidsvoorstellen en het beleid met betrekking tot het lerarentekort dat in de periode 1993 tot heden is uitgevoerd. Dit vormt de input voor onze analyses in hoofdstuk 5.

Documentenanalyse

Voor de documentanalyse hebben we ons laten inspireren door het rapport *Evidence-based Solutions to Teacher Shortages* (De Witte et al., 2023). Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen drie hoofddoelen van een maatregel om lerarentekorten terug te dringen: de aantrekkelijkheid van het beroep, het behoud van professionals voor het beroep en het bevorderen van de beroepskwaliteit van de leraar. Met enkele aanvullingen (gecursiveerd) voor de Nederlandse context komen we tot de volgende indeling van beleidsmaatregelen ter vermindering van het lerarentekort:

- Instroombevordering (in opleiding of beroep);
- Behoud (van aanwezig personeel);
- Kwaliteitsverhoging (van toekomstig of aanwezig personeel);
- *Samenwerking (tussen scholen, besturen, lerarenopleidingen);*
- *Omgaan met tekorten (bijvoorbeeld via anders organiseren, functiedifferentiatie).*

Maatregelen die aan deze doelen bijdragen kunnen op verschillende (interventie) niveaus betrekking hebben:

- Niveau van individuele (toekomstige) leraren;
- Niveau van schoolorganisaties/-besturen;
- Systeemniveau (o.a. wetgeving, bevoegdheidseisen);
- *Regioniveau.*

Ten aanzien van het *interventiemechanisme* hebben we op hoofdlijnen in kaart hebben gebracht op welke manier een maatregel verondersteld wordt bij te dragen aan instroom, behoud of kwaliteit van personeel. We onderscheiden hierbij de volgende interventies:

- Flexibiliseren van de route naar het leraarschap;
- Bevorderen van de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep;
- Vergroten van de instroom in de lerarenopleidingen;
- Opleiden en professionaliseren;
- Regionale samenwerking;
- Manieren om om te gaan met personeelstekorten.

Tevens zijn we nagegaan of een interventie financieel of niet-financieel van aard is. En tot slot, op welk aspect van het werken in het onderwijs (arbeidsinhoud, arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen) een maatregel betrekking heeft.

Aangezien in de beschikbare beleidsdocumenten veelal alleen op hoofdlijnen beredeneerd wordt hoe een maatregel geacht wordt bij te dragen aan vermindering van het lerarentekort, is de door ons toegepaste indeling van beleidsmaatregelen indicatief van aard.

Typering van beleid

De gevonden beleidsmaatregelen zijn ten behoeve van de analyses in hoofdstuk 5 door ons gerubriceerd op basis van de volgende indicatoren hieronder.

- Sector: PO, VO, PO/VO.
- Interventiedoel: Instroom/behoud/efficiëntie/kwaliteit (doelvariabele).
- Focus van de interventie: Opleiding, Arbeidsvoorwaarden, Arbeidsomstandigheden, Arbeidsverhoudingen, Arbeidsinhoud, Arbeidssysteem, Samenwerking.
- Aard van de interventie: Flexibele route naar leraarschap/schoolleiderschap, vergroten instroom lerarenopleidingen, aantrekkelijk beroep, anders organiseren, (regionale) samenwerking.
- Doelgroep: actoren waarop de interventie zich in eerste instantie richt en voor wie de interventie een directe verandering behelst.
- Instroomgroep: de groep die men wil laten instromen (indien van toepassing).
- Wel of niet van financiële aard.

Bijlage 2: Beleidsmaatregelen

Deze bijlage bevat alle beleidsplannen, akkoorden, netwerkgebeurtenissen, rapporten en beleidsmaatregelen van de nationale overheid op het gebied van lerarentekorten in de periode 1993-2025 die zijn meegenomen in de analyse in dit rapport.

Beleidsplannen en kamerstukken		
Jaartal	Gebeurtenis	Referentie
1993	Vitaal Leraarschap	Opvraagbaar bij auteurs
1993	Nota Besturen met Beleid	Opvraagbaar bij auteurs
1999	Maatwerk voor Morgen	Kst. 23 328-44
2000	Maatwerk 2	Kst. 23 328-67
2001	Maatwerk 3	Kst. 27 923-1
2005	Beleidsagenda lerarenopleidingen	Kst. 27 923-19
2007	Actieplan LeerKracht van Nederland	Kst. 27 923-45
2008	Krachtig meesterschap	Kst. 27 923-68
2013	De Lerarenagenda 2013-2020	Kst. 27 923-171
2017	Plan van aanpak lerarentekorten	Kst. 27 923-245
2018	Strategisch personeelsbeleid vo	Opvraagbaar bij auteurs
2019	Brief van december 2019	Kst. 27 923-387
2020	Brief van juli 2020	Kst. 27 923-414
2020	Brief van december 2020	Kst. 27 923-413
2021	Brief februari 2021	Kst. 27 923-415
2022	Brief van juli 2022	Kst. 27 923-443
2022	Brief van december 2022,	Kst. 27 923-449

Akkoorden		
Jaartal	Gebeurtenis	Referentie
1993	Nieuwe Koers	Opvraagbaar bij auteurs
2004	Convenant beloningsdifferentiatie VMBO	Kst. 29800-VIII-21
2004	Convenant beloning schoolleider primair onderwijs	Kst. 29800-VIII-21
2006	Convenant Professionalisering	Kst. 27923-35
2006	Convenant OCW-SBO	Stcrt. 2006-97
2008	Convenant LeerKracht van Nederland	Kst. 27923-53
2011	Bestuursakkoord MBO (2011-2015)	Kst. 27 923-121
2013	Nationaal Onderwijsakkoord	Kst. 33 750-VIII-8
2014	Sectorakkoord VO (2014-2017)	Kst. 31 289-187
2014	Bestuursakkoord PO (2014-2020)	Kst. 31 293-211
2014	Regeldrukagenda Onderwijs (2014-2017)	Kst. 29 515-356
2018	Werkdrukakkoord PO	Kst. 27 923-284 en 27 923-284
2018	Geactualiseerd Sectorakkoord VO (2018-2020)	Kst. 31 289-369

2018	Geactualiseerd Bestuursakkoord PO (2018-2020)	Kst. 31 293-395
2019	Convenant 'Extra geld voor werkdrukverlichting en tekorten onderwijspersoneel 2020-2021'	Kst. 31293-488 en 31289-488
2020	Convenanten Uitvoering Noodplannen personeelstekort G5	Strt. 2020-38280, 2020-38284, 2020-38287, 2020-38283 en 2020-38286
2020	Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen 2020-2025	Kst. 27 923-412
2022	Onderwijsakkoord Samen voor het Beste Onderwijs	Kst. 31 293-615 en 31 289-615

Netwerk		
Jaartal	Gebeurtenis	Referentie
1993	Oprichting Forum Vitaal Leraarschap	Opvraagbaar bij auteurs
1996	Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) opgericht	Opvraagbaar bij auteurs
1998	Oprichting Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL)	Opvraagbaar bij auteurs
2006	Oprichting VO-raad	Opvraagbaar bij auteurs
2007	Instellingsbesluit commissie leraren	Opvraagbaar bij auteurs
2008	Oprichting PO-Raad	Opvraagbaar bij auteurs
2008	Eén directie onderwijspersoneel OCW	Opvraagbaar bij auteurs
2008	Taskforce DeeltijdPlus opgericht (2008-2010)	Opvraagbaar bij auteurs
2009	Oprichting Stichting van het Onderwijs	Opvraagbaar bij auteurs
2011	Oprichting Onderwijscoöperatie	Opvraagbaar bij auteurs
2012	SBO opgeheven	Opvraagbaar bij auteurs
2012	Voion opgericht	Opvraagbaar bij auteurs
2012	Arbeidsmarktplatform PO opgericht	Opvraagbaar bij auteurs
2013	Schoolleidersregister PO opgericht (sinds 2025 Ascenda)	Opvraagbaar bij auteurs
2015	Schoolleidersregister VO opgericht	Opvraagbaar bij auteurs
2016	Directie Leraren opgegaan in andere directies	Opvraagbaar bij auteurs
2017	Oprichting #Poinactie	Opvraagbaar bij auteurs
2018	Opheffing Onderwijscoöperatie	Opvraagbaar bij auteurs
2018	Programma Lerarentekorten	Opvraagbaar bij auteurs
2019	Lerarenregister 'in de ijskast'	Opvraagbaar bij auteurs
2020	Oprichting Lerarencollectief	Opvraagbaar bij auteurs
2020	Onderwijsloket opgericht	Opvraagbaar bij auteurs
2022	Eén directeur lerarenbeleid POVO OCW	Opvraagbaar bij auteurs
2022	Schoolleiders VO opgericht	Opvraagbaar bij auteurs
2023	Opheffen Lerarencollectief	Opvraagbaar bij auteurs
2023	Realisatie Eenheid	Opvraagbaar bij auteurs

Rapport		
Jaartal	Gebeurtenis	Referentie
1993	Rapport van Es	Opvraagbaar bij auteurs
2007	Rapport Rinnooy Kan	Opvraagbaar bij auteurs
2009	Rapport Dijsselbloem	Kst. 31 007-6
2014	Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen	Opvraagbaar bij auteurs
2018	Rapport Ruim baan voor leraren	Kst. 27 923-335
2020	Rapport Van Vroonhoven	Kst. 27 923-414
2020	Rapport McKinsey	Kst. 35 300-VIII-160
2021	Commissie-Zevenbergen gestrand	Kst. 27923, nr. 415
2022	Rapport Asscher	Kst. 31 524-541 en 29 544-441

Maatregelen		
Jaartal	Gebeurtenis	Referentie
1993	Tijdelijke afwijkingsbevoegdheid	Stb. 1993-13
1995	Wet tegemoetkoming studiekosten	Stb. 2001-225
1997	Afwijking bevoegdheidseisen leraren-in-opleiding	Stb. 1997-321
1998	Diverse wijzigingen betrekkingsomvang	Stb. 1998-395
2000	Modernisering ULO	Stb. 2000-304
2000	Interim-wet zij-instroom leraren po en vo	Stb. 2000-306
2000	Subsidieregeling leraren in opleiding 2000 - 2001 po	BWBR0011504/2000-07-29
2001	Regeling Tegemoetkoming Lerarenopleiding	Stb. 2001-225
2002	Regeling aanvullende vergoeding in verband met arbeidsmarktnelpunten voortgezet onderwijs 2002–2003	Stcrt. 2006-233
2003	Regeling tegemoetkomingen leraren in opleiding en stagiairs 2003 – 2004	BWBR0015971/2003-12-13
2004	Wet zij-instroom regeling po, vo, so	Stb. 2004-344
2005	Subsidieregeling dieptepilot voor de opleidingsschool en academische school 2005–2008	BWBR0018786/2005-12-21
2007	Tijdelijke stimuleringsregeling zij-instroom leraren PO naar VO	Stcrt. 2007-114
2008	Besluit zij-instroom leraren primair en voortgezet onderwijs	Stb. 2008-336
2008	Funciemix PO en VO	Cao PO en VO
2008	Subsidieregeling afstemming onderwijsarbeidsmarkt in risicoregio's voortgezet onderwijs 2008–2011	Stcrt. 2008-47
2008	Lerarenbeurs voor scholing (tijdelijke regeling)	Stcrt. 2008-139
2008	Actieprogramma Onderwijs Bewijs	Stcrt. 2009-5005
2008	Subsidie Academische Pabo	Opvraagbaar bij auteurs
2008	Regeling lerarenbeurs voor scholing, zij-instroom en bewegingsonderwijs (2009–2017)	Stcrt. 2009-7189
2009	Regeling tegemoetkoming kosten opleidingsscholen	BWBR0025839/2009-05-15
2009	Stimuleringsregeling Krachtig meesterschap	Stcrt. 2009-6982
2009	Regeling versterking van funciemix leraren VO in de Randstadregio's	Stcrt. 2009-2944
2010	Innovatieimpuls Onderwijs	Stcrt. 2010-5852
2010	Wet uitbreiding benoembaarheid leraar vo	Stb. 2010-185-n1

2011	Promotiebeurs	Stcrt. 2019-64009
2011	Regeling experimenten prestatiebeloning onderwijs (2012-2015)	Stcrt. 2011-21446
2012	Regeling verankering academische opleidingsschool 2012–2016	BWBR0030705/2014-01-23
2013	Regeling versterking samenwerking scholen en lerarenopleidingen (2013-2016)	Stcrt. 2013-17567
2013	Impuls leraren tekortvakken vo (2013-2016)	Kst. 27923-151
2014	Begeleiding startende leraren (2014-2019)	Opvraagbaar bij auteurs
2014	Subsidie Jong en Oud	Opvraagbaar bij auteurs
2015	Prestatiebox Voortgezet onderwijs	BWBR0031067/2015-01-24
2015	Prestatiebox primair onderwijs	BWBR0036513/2020-03-26
2015	LerarenOntwikkelfonds	Stcrt. 2015-33349
2015	Uitwisselingsprogramma met de VS voor docenten PO, VO, MBO	Niet beschikbaar
2016	Besluit Experimenten Flexibel Hoger Onderwijs	BWBR0037837/2016-05-01
2016	Regeling tegemoetkoming studiekosten onderwijsmasteropleidingen	Stcrt. 2016-46125
2017	Afschaffen wettelijk collegegeld tweede HO opleiding in onderwijs	Stb. 2017-292
2017	Wet beroep leraar en Lerarenregister	Stb. 2017-85
2017	Regeling subsidie zij-instroom	Stcrt. 2017-20848
2017	Regeling subsidie korte scholingstrajecten vo	Stcrt. 2017-51506
2017	Regeling tegemoetkoming herintreders primair onderwijs	Stcrt. 2017-62002
2018	Afschaffen wettelijk collegegeld tweede AD in onderwijs	Stb. 2018-174
2018	Halvering wettelijk collegegeld 1e jaar HO en 2e jaar lerarenopleidingen	Stb. 2018-226
2018	Werkdrukmiddelen PO	Stcrt. 2018-77
2018	Subsidieregeling regionale aanpak lerarentekort (RAL)	Stcrt. 2018-68805
2019	Regeling bijzondere en aanvullende bekostiging PO en VO 2019	Stcrt. 2019-64683
2019	Regeling tegemoetkoming opleidingsscholen 2019	Stcrt. 2019-41840
2019	Subsidieregeling onderwijsassistenten opleiding tot leraar (SOOL) (later: onderwijspersoneel)	Stcrt. 2018-68026
2020	Regeling prestatiebox vo	BWBR0036184/2020-10-03
2020	Subsidieregeling regionale aanpak personeelstekort onderwijs 2020 en 2021 (RAP)	Stcrt. 2019-68562
2020	Subsidieregeling uitvoering convenanten lerarentekort PO G5	Stcrt. 2020-39443
2020	Maximering verlaagd wettelijk collegegeld academische pabo	Stb. 2020-20
2020	Subsidieregeling tweede Lerarenopleiding	Stcrt. 2020-10893
2020	Beleidsregel andere dag- en weekindeling op scholen in de G5	Stcrt. 2020-26759
2020	Subsidieregeling zij-instroom PO G5	Stcrt. 2020-27369
2021	Regeling bijzondere bekostiging professionalisering en begeleiding starters en schoolleiders	Stcrt. 2021-15566
2021	Subsidieregeling pilot doorlopende begeleiding startende leraren 2021	Stcrt. 2021-17496
2021	Arbeidsmarkttoelage (tijdelijk)	Stcrt. 2021-44436
2022	Besluit experiment vooropleidingseisen opleiding tot leraar basisonderwijs	Stb. 2022-290
2022	Werkdrukmiddelen VO	Opvraagbaar bij auteurs
2023	Wet Educatieve Module	
2023	Aanvullende bekostiging werkdrukverlichting vo	Stcrt. 2023-31593

2023	Subsidieregeling Statushouders en de stap naar de klas (later: Statushouders of Oekraïense ontheemden)	Stcrt. 2023-19924
2023	Subsidieregeling onderwijspersoneel Opleiden tot leraar (SOOL) in VO	Opvraagbaar bij auteurs
2024	Subsidieregeling Statushouders uitgebreid naar PO	Stcrt. 2024-22160
2024	Regeling leeruitkomsten hoger onderwijs	Stcrt. 2024-36137
2024	Subsidieregeling Onderwijsregio's	Stcrt. 2023-24813
2025	Subsidieregeling Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's	BWBR0049781/2025-06-13
2025	Pilot meer uren werken	Opvraagbaar bij auteurs
2025	Regeling aanvullende bekostiging strategisch personeelsbeleid, begeleiding en verzuim vo	BWBR0045041/2025-01-01

Bijlage 3: Geïnterviewde personen

We hebben 17 interviews gehouden om samenhang aan te brengen in de lange lijnen van beleid. Deze gesprekken duurden in de meeste gevallen één uur, en in sommige gevallen het dubbele daarvan. We hebben gewerkt met een open vraagstelling geordend langs vijf kernthema's die we afhankelijk van de beleidsbetrokkenheid van de respondenten hebben verbijzonderd: 1. Wat is er verschoven in de organisatorische vormgeving van het lerarenbeleid, binnen het ministerie van OCW en alle organen daaromheen? 2. Wat zijn volgens u de breuklijnen in het lerarenbeleid sinds 1993? 3. Zijn er nieuwe paradigma's ontstaan in de sturing van dit beleid? 4. Op welk moment en waarom? 5. Hoe interpreteert u het lerarenbeleid? Alle gesprekken zijn min of meer letterlijk uitgewerkt. De resultaten zijn voor akkoord voorgelegd aan de respondenten. Daarbij is de afspraak gemaakt dat we de bevindingen anoniem verwerken.

1. Patrick Banis (Voorzitter Onderwijsregio Midden Nederland Leert).
2. Mark Boiten (Vereniging Hogescholen, voorheen secretaris commissie-Zevenbergen).
3. Jet Bussemaker (voormalig Minister OCW).
4. Dominique van der Elst (ministerie van OCW).
5. Roel Endert (ministerie van OCW).
6. Annerie Hesselink (Gemeente Zwolle, voorheen ministerie van OCW).
7. Annet Kil (Voorzitter CvB Gooise Scholenfederatie, voorheen directeur Onderwijscoöperatie).
8. Jan Knuivers (pabo, HAN).
9. Ton Groot Zwaftink (Voorzitter CvB RVKO, plus Thomas More-Pabo).
10. Marc Vermeulen (hoogleraar TIAS).
11. Hermien Hendriks (CvB Koninklijk Auris, speciaal onderwijs).
12. Jan van de Ven (ResearchED).
13. Walter Dresscher (voormalig voorzitter AOb).
14. Adriaan de Graaff (voorzitter technisch vmbo, platform PIE).
15. Rien Rouw (ministerie van OCW).
16. Martijn Nolen (directeur beleid CVO, Rotterdam).
17. Herman Scholten (ministerie van OCW).