



RAPPORT

Eerste tussenrapportage evaluatie onderwijsregio's

19 juni 2025

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1.1 Achtergrond van het evaluatieonderzoek	4
1.2 Onderzoeksopzet	5
1.3 Leeswijzer.....	8
Onderwijsregiobeleid.....	9
2.1 Onderwijsregiobeleid	10
2.2 Eerste indrukken en signalen.....	12
Arbeidsmarktanalyse	15
3.1 Bronnen	16
3.2 Leerlingaantallen	16
3.3 Aantallen onderwijzend personeel.....	17
3.4 Tekorten.....	18
3.5 Studentenaantallen en tekorten in het mbo.....	20
Doelen en activiteiten	23
4.1 Regionale doelen en activiteiten	24
4.2 Werven en matches	24
4.3 Opleiden, begeleiden en professionaliseren	25
4.4 Onderwijs anders organiseren	26
Conclusies en vervolgstappen	28
5.1 Samenvattende conclusies.....	29
5.2 Vervolgstappen in het onderzoek	31
Bijlage I Onderzoeksvragen	33
Bijlage II Lijst met geïnterviewden	35
Bijlage III Onderzoeksteam Berenschot.....	37



Inleiding

Wat is de achtergrond van, en aanleiding voor dit evaluatieonderzoek? Hoe luiden de onderzoeksvragen en welke daarvan komen in deze tussenrapportage aan bod? Wat was de onderzoeksopzet om tot beantwoording van deze vragen te kunnen komen? En in welk hoofdstuk vindt u welk onderwerp terug?

1.1 Achtergrond van het evaluatieonderzoek

In heel Nederland kampen scholen in het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) al lange tijd met grote tekorten aan onderwijspersoneel. Daarbij bestaan grote verschillen tussen regio's zoals al eerder is geadresseerd in rapporten van onder meer van Van Vroonhoven in 2020¹ en Van de Bunt Adviseurs in 2022². Deze rapporten benadrukken de noodzaak van versterkte regionale samenwerking in het onderwijs om daarmee meer effectief en doelmatig in te kunnen spelen op specifieke regionale uitdagingen en behoeften.

In december 2022 publiceerden gezamenlijke landelijke partijen³ daarop het werkplan 'Samen voor het beste onderwijs'⁴ als voorgenomen acties gericht op het verbeteren van het onderwijs en het aanpakken van uitdagingen zoals het lerarentekort. In dat werkplan is de ambitie opgenomen om verschillende bestaande samenwerkingen te verbinden in een onderwijsregio en te komen tot een landelijk dekkend netwerk van dergelijke onderwijsregio's. Door de regionale samenwerking tussen schoolbesturen, lerarenopleidingen, de beroepsgroep en andere partners in het onderwijsveld te bevorderen, zouden versnippering van initiatieven kunnen worden tegengegaan en beschikbare middelen efficiënter kunnen worden ingezet. Deze regionale aanpak moet helpen bij het behouden van onderwijspersoneel en het aantrekken van nieuwe professionals door maatwerk te bieden, passend bij de regionale behoeften van scholen en gemeenten.

In de zomer van 2023 zijn de eerste onderwijsregio's als voorloper op de Subsidieregeling Onderwijsregio's 2024 gestart in een lerende aanpak. Deze voorloperregio's bouwen voort op reeds bestaande samenwerkingsverbanden tussen schoolbesturen en lerarenopleidingen, waaronder de Regionale aanpak personeelstekorten (RAP)⁵, Samen opleiden en professionaliseren (SO&P)⁶ en de regionale allianties van lerarenopleidingen⁷. Deze samenwerkingsverbanden werken vanuit verschillende invalshoeken aan de kwaliteit en kwantiteit van onderwijspersoneel. Binnen onderwijsregio's bundelen werkgevers⁸, opleiders⁹ en vertegenwoordigers van de beroepsgroep¹⁰ de functies van deze verbanden en werken zij samen aan een goed functionerende regionale onderwijsarbeidsmarkt door het effectief werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel en het anders organiseren van onderwijs. Het doel van het onderwijsregiobeleid is het faciliteren en stimuleren van deze partijen om te zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel binnen onderwijsregio's en het leren omgaan met schaarste aan onderwijspersoneel.

¹ [Samen sterk voor elk kind - eindconclusies Merel van Vroonhoven juli 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

² <https://www.platformsamenopleiden.nl/wp-content/uploads/2022/12/Bijlage-II-Advies-Van-de-Bunt-adviseurs.pdf>.

³ AOb, FNV, CNV Onderwijs, AVS, FvOv, Lerarencollectief, PVVVO, BVMO; PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, VH, UNL en OCW.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/13/bijlage-i-b-werkplan-samen-voor-het-beste-onderwijs>.

⁵ Subsidieregeling regionale aanpak personeelstekort onderwijs 2020 en 2021 (RAP-regeling).

⁶ Subsidieregeling tegemoetkoming kosten opleidingsscholen 2019 (SO&P-regeling).

⁷ <https://www.lerarenvoormorgen.nl/nieuws-overzicht/wat-gaan-de-landelijke-en-regionale-allianties-doen>.

⁸ Werkgevers zijn schoolbesturen in het primair, voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs, mbo-instellingen die optreden als werkgever van onderwijspersoneel en vestigingen van opleidingsscholen of aspirant-opleidingsscholen.

⁹ Opleiders zijn lerarenopleidingen (bachelor- en masteropleidingen die opleiden tot een onderwijsbevoegdheid), opleidingsscholen en aspirant-opleidingsscholen (partnerschappen tussen scholen en lerarenopleidingen), educatieve associate degree-opleidingen, opleidingen voor schoolleiders en mbo-instellingen die optreden als beroepsopleider voor onderwijsondersteunend personeel.

¹⁰ Vertegenwoordigers van de beroepsgroep zijn lerarenorganisaties of vakbonden, beroepsverenigingen van leraren of schoolleiders, regionale of landelijke netwerken van onderwijsprofessionals en vertegenwoordigers van lerarenraden of medezeggenschapsorganen.

De subsidieregeling 'Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's'¹¹ is vanaf 2025 de opvolger van de Subsidieregeling Onderwijsregio's 2024. Met de subsidieregeling is de volgende stap gezet om een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's te realiseren.

De insteek van het onderwijsregiobeleid is dat de onderwijsregio's werken vanuit een lerende aanpak, waarbij goede ideeën onderling gedeeld worden en onderwijsregio's de ruimte krijgen vorm te geven aan wat voor hén wel en niet werkt. De Realisatie-Eenheid (RE)¹² heeft daarbij de rol om te stimuleren, te ondersteunen en om de ontwikkelingen te volgen. Dat doen zij onder meer via kennisdeling, het geven van cijfermatig inzicht en via peilgesprekken om te horen wat er in onderwijsregio's gaande is¹³.

Daarnaast is er flankerend onderzoek gericht op de ontwikkeling en het functioneren van de onderwijsregio's. Dit betreft de monitor uitgevoerd door Centerdata met als doel om het leren in de onderwijsregio's te stimuleren door zicht te krijgen op de regiovorming, de aanpak en (randvoorwaarden voor) het behalen van resultaten binnen de onderwijsregio's. Dat onderzoek heeft een lerend karakter en is niet evaluerend van aard. Ook wordt er een promotieonderzoek uitgevoerd met als doel om zicht te krijgen op de samenstelling en governance van voorloperregio's, om patronen te herkennen die helpend zijn bij de verdere ontwikkeling van de onderwijsregio's en die tevens bijdragen aan wetenschappelijke kennisontwikkeling.

In aanvulling op de twee hiervoor genoemde onderzoeken wordt het onderhavige evaluatieonderzoek door Berenschot uitgevoerd in opdracht van OCW en in samenspraak met betrokken landelijke partijen¹⁴. Doel ervan is om de effectiviteit en doelmatigheid van het onderwijsregiobeleid te onderzoeken. Werkt het beleid zoals het was beoogd, wat gaat er goed en minder goed en wat kan daarvan worden geleerd? Hiermee kunnen eventuele problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en kan waar nodig worden bijgestuurd en verbeterd. Daarmee biedt ook deze evaluatie een belangrijke bijdrage aan de lerende aanpak die centraal staat binnen de onderwijsregio's. Het onderzoek sluit daarmee tevens aan op de motie die op 27 maart 2024 is ingediend door de leden Stoffer en Ceder¹⁵ en door de Tweede Kamer is aangenomen.

1.2 Onderzoeksopzet

De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek luidt: 'In hoeverre is het onderwijsregiobeleid effectief en doelmatig in het realiseren van de opgave om te zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel binnen onderwijsregio's?'. Het onderwijsregiobeleid is niet vastgelegd in één document, maar afleidbaar uit diverse beleidsnotities en subsidieregelingen (zie hoofdstuk 2).

De hoofdvraag maakt duidelijk dat het gaat om een combinatie van een effect- en doelmatigheidsonderzoek. De effectiviteit richt zich op de mate waarin de samenwerking op activiteiten binnen de onderwijsregio's tot de beoogde effecten leidt, wat daarbij de werkzame bestanddelen zijn en hoe betrokken partijen de samenwerking ervaren en beoordelen. Doelmatigheid richt zich op de verhouding tussen de ingezette middelen en de bereikte resultaten.

¹¹ wetten.nl - Regeling - Subsidieregeling Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's - BWBR0049781.

¹² <https://www.onderwijsregio.nl/over-de-onderwijsregios/de-realisatie-eenheid>.

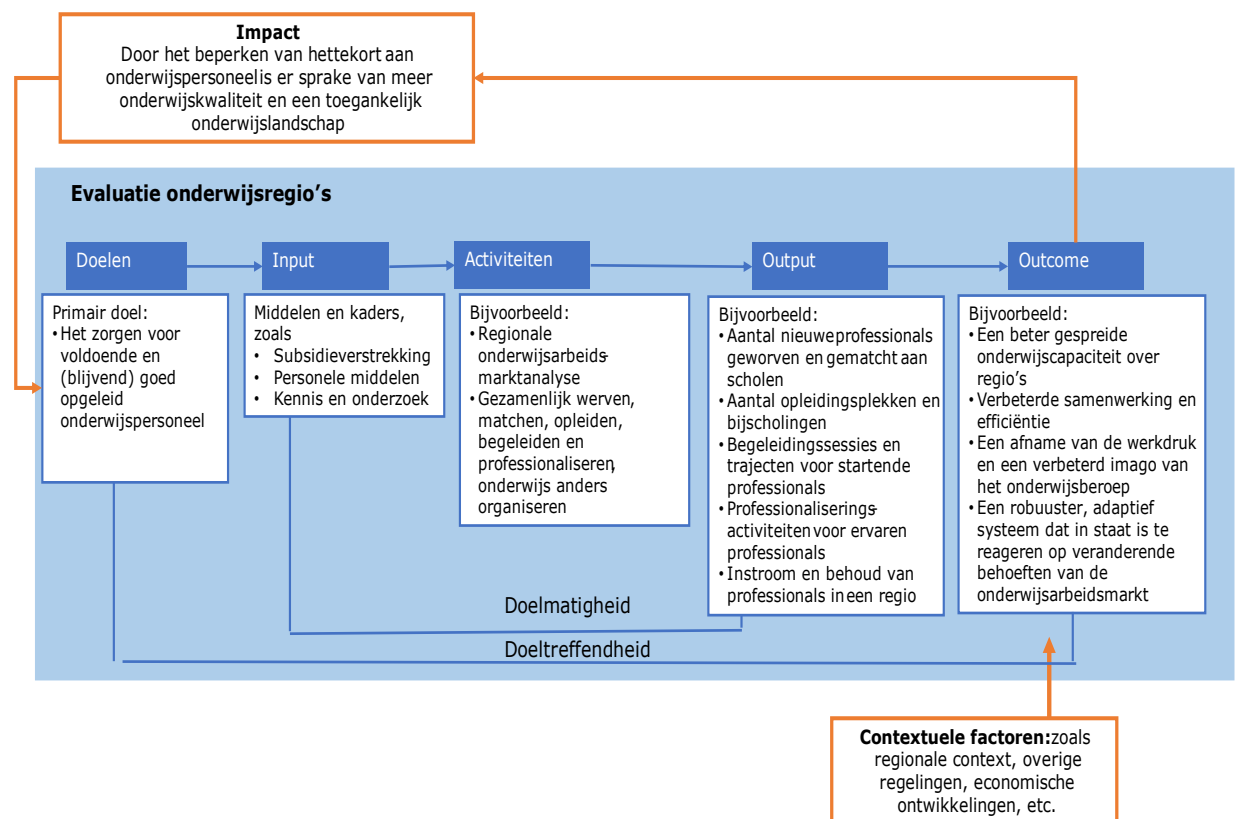
¹³ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z08472&did=2025D19315.

¹⁴ Realisatie-Eenheid (RE), PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, VH, UNL, AOb, CNV onderwijs, platform VVVO, FvOv en AVS.

¹⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z05142&did=2024D11949>

Dit evaluatieonderzoek betreft een tweejarig onderzoek (kalenderjaren 2025 en 2026), waarbij we halfjaarlijks onze bevindingen rapporteren; dit is de eerste van vier rapportages. In bijlage I zijn de onderzoeksvragen voor het gehele tweejarige onderzoek opgenomen. In deze eerste fase van een halfjaar beogen we een eerste inzicht te geven in de huidige stand van zaken ten aanzien van de invoering van het onderwijsregiobeleid. Het gaat om een 'relatieve' nulmeting¹⁶ op basis waarvan in de volgende fasen van het meerjarig evaluatieonderzoek de effectiviteit en doelmatigheid van het onderwijsregiobeleid kan worden onderzocht. Hieronder gaan we nader in op de bronnen en methoden die het team (zie bijlage III voor de samenstelling van het onderzoeksteam) gebruikt om deze eerste beelden op te halen.

We maken voor ons onderzoek gebruik van een geconstrueerd beleidsmodel gebaseerd op de 'Theory of Change'¹⁷ als raamwerk dat helpt bij het begrijpen en structureren van de manier waarop beleidsinterventies leiden tot de gewenste resultaten. De Theory of Change legt nadruk op het identificeren van de onderliggende aannames en mechanismen die de veranderingen mogelijk maken, en beschrijft de stappen die nodig zijn om van inputs (middelen) naar outputs (activiteiten), en uiteindelijk naar gewenste uitkomsten en impact te komen. Dat model ziet er voor dit onderzoek als volgt uit:



Figuur 1. Geconstrueerd beleidsmodel op basis van de Theory of Change.

¹⁶ Relatief omdat de onderwijsregio's immers al eerder van start zijn gegaan.

¹⁷ <https://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/>

We gebruiken dit model ook voor de ordening van de onderzoeksdeelvragen die voor deze eerste fase van belang zijn, namelijk:

Doelen

- Wat zijn de ambities en doelen van het landelijke onderwijsregiobeleid, en welke impact wordt ermee beoogd?
- Welke hiervan afgeleide ambities en doelen formuleren onderwijsregio's en op basis van welke (arbeidsmarkt)analyses?

Middelen en kaders (input)

- Hoe staat het met de totstandkoming van het landelijk netwerk van onderwijsregio's en hoe wordt dat proces gepercipieerd door nauw betrokken landelijke stakeholders?
- Welke prikkels/kaders lijken al dan niet helpend bij de vorming en effectiviteit van de onderwijsregio's?
- Welke onverwachte uitkomsten vloeien mogelijk voort uit het beleid en in het bijzonder de subsidieregeling(en)?

Samenwerking en activiteiten

- Uit welke bestaande samenwerkingsverbanden zijn de onderwijsregio's voortgekomen?
- Hoe hebben de onderwijsregio's de samenwerking en governance tussen de schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep vormgegeven??
- Welke activiteiten worden binnen de onderwijsregio's geïnitieerd en uitgevoerd rondom werven, matchen, opleiden, begeleiden, professionaliseren en het anders organiseren van onderwijs¹⁸?

Om de hierboven opgenomen deelvragen te kunnen onderzoeken, hebben we in deze eerste fase gebruikgemaakt van de volgende methoden van dataverzameling:

- We voerden verkennende (groeps)interviews met in totaal 26 personen vanuit relevante belangen- en ondersteuningsorganisaties en vakbonden¹⁹ (zie bijlage II voor het overzicht van gesprekspartners). Het doel van deze interviews was vooral het ophalen van punten die aandacht vragen in de volgende fasen van ons onderzoek. De meeste organisaties die wij spraken vertegenwoordigen een achterban waaruit signalen worden opgepikt die van belang kunnen zijn om in het kader van effectiviteit en doelmatigheid in de volgende fasen te onderzoeken.
- We deden een analyse op de vijftig plannen van aanpak (2025) die onderwijsregio's schreven in het kader van de subsidieregeling 'Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's'. Hieruit wilden we beelden verkrijgen van de wijze waarop de onderwijsregio's zijn samengesteld en georganiseerd en vooral welke typen activiteiten worden uitgevoerd en met het oog op welke doelen. Voor deze plannen is een format vanuit het ministerie van OCW meegegeven (zie ook hoofdstuk 2 daarover).
- We voerden een deskstudie uit op basis van relevante beleidsstukken en websites alsmede een analyse op data die inzicht geven in de stand van zaken op de onderwijsarbeidsmarkt inclusief de tekorten en de regionale verschillen daarbij. Aanvankelijk beoogden we deze laatste data af te leiden uit de plannen van aanpak. Omdat deze analyses te zeer van elkaar verschilden hebben we gebruikgemaakt van secundaire data, met name van Centerdata.

¹⁸ Naast de kernactiviteiten werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren wordt in het evaluatieonderzoek tevens het anders organiseren van onderwijs meegenomen.

¹⁹ Deze belangen- en ondersteuningsorganisaties zijn de RE, PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, VH, LOBO, ADEF, UNL, ICL, AOb, FvOv, CNV, AVS, VVVO en 'Het Onderwijsloket'.

We willen graag benadrukken dat we op basis van deze bronnen en methoden nog geen uitspraken kunnen doen over doelmatigheid en effectiviteit van beleid. We haalden in deze eerste fase beelden en indrukken op om zodoende gericht onderzoek te kunnen doen naar die doelmatigheid en effectiviteit in de volgende onderzoeksfasen.

1.3 Leeswijzer

In deze eerste fase van het onderzoek geven we een eerste globaal inzicht in de stand van zaken ten aanzien van de invoering van het onderwijsregiobeleid. We gaan daarvoor eerst (in hoofdstuk 2) nader in op de ambities en doelen van dat onderwijsregiobeleid en de middelen en kaders die daartoe aan de onderwijsregio's worden meegegeven. Daarbij benoemen we ook de aandachtspunten en signalen die we hebben opgehaald in onze interviews. Een belangrijke doelstelling van het onderwijsregiobeleid is het gezamenlijk zorgen voor voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel. Daarom is het van belang om ook inzicht te krijgen in hoe de arbeidsmarkt er momenteel voor staat en wat daarbij de regionale verschillen zijn. Die analyse geven we in hoofdstuk 3 op basis van bestaande data. In hoofdstuk 4 gaan we vervolgens in op de diversiteit aan doelen en activiteiten binnen de onderwijsregio's. We sluiten het rapport af (in hoofdstuk 5) met samenvattende conclusies en geven een doorkijkje naar de volgende fasen in ons onderzoek.



Onderwijsregiobeleid

Wat behelst het 'onderwijsregiobeleid' precies en hoe staat het met de totstandkoming van het landelijk netwerk van onderwijsregio's? Welke prikkels en kaders lijken al dan niet helpend bij de vorming van en samenwerking binnen de onderwijsregio's? Welke aandachtspunten en signalen hebben we opgehaald?

2.1 Onderwijsregiobeleid

Het 'onderwijsregiobeleid' richt zich op het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's als samenwerkingsverbanden, met als primair doel het aanpakken van zowel kwantitatieve als kwalitatieve tekorten aan onderwijspersoneel in het po, vo en mbo. Deze aanpak beoogt maatwerk te bieden dat aansluit bij de regionale behoeften van elke onderwijsregio. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven is het onderwijsregiobeleid niet vastgelegd in één document, maar afleidbaar uit diverse beleidsnotities en subsidieregelingen. Een belangrijke (maar zeker niet de enige) bron daarbij is de subsidieregeling 'Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's' (2025), die de eerdere regeling 'onderwijsregio's' uit 2024 opvolgde. Deze subsidie is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten voor de uitvoering van een plan van aanpak voor 2025, gericht op de samenwerking tussen schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep in een onderwijsregio om te zorgen voor voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel.²⁰.

2.1.1 Onderwijsregio

De subsidieregeling 'Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's' (2025) maakt duidelijk aan welke kenmerken een onderwijsregio moet voldoen. Een onderwijsregio omvat een aaneengesloten geografisch gebied, uitgaande van bestaande gemeentegrenzen²¹ en bestaat als samenwerkingsverband uit de schoolbesturen met deelnemende vestigingen, één of meer lerarenopleidingen en de beroepsgroep. Ook kunnen andere partijen deelnemen aan een onderwijsregio, zoals educatieve associate degree-opleidingen, opleidingen voor schoolleiders, een beroepsopleiding van een mbo-instelling als opleider voor onderwijsondersteunend personeel en een gemeente. Een voorkeur wordt daarbij gegeven aan samenwerking over verschillende onderwijssectoren heen om mobiliteit tussen sectoren te stimuleren en werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken. Van elke onderwijsregio wordt verwacht dat zij actief alle onderwijsinstellingen binnen haar geografisch aaneengesloten gebied betreft. Bestaande samenwerkingsverbanden, zoals SO&P en RAP, worden (waar mogelijk) geïntegreerd.

Het is voor een onderwijsvestiging niet mogelijk om aan meerdere onderwijsregio's deel te nemen²². Een bevoegd gezag van een lerarenopleiding en/of beroepsopleiding kan wel deelnemen aan meerdere onderwijsregio's. Onderwijslocaties van mbo-instellingen kunnen als beroepsopleider deelnemen aan meerdere onderwijsregio's, maar als werkgever slechts aan één. Daarnaast zijn er minimale aantallen leerlingen en studenten gesteld aan een onderwijsregio: minimaal 15.000 leerlingen in zowel het po als vo, minimaal 9.000 mbo-studenten en het opleiden van minimaal 150 studenten en zij-instromers²³.

²⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-18763.html>.

²¹ Een uitzondering op deze geografische criteria geldt voor de vier landelijke onderwijsregio's die georganiseerd zijn rondom groen onderwijs en een christelijke (reformatische) identiteit.

²² Met uitzondering van vestigingen die deelnemen aan Onderwijsregio Landelijk Groen Onderwijs.

²³ Alle studenten en zij-instromers die in het schooljaar 2023-2024 zijn opgeleid binnen vestigingen van opleidingsscholen en vestigingen van aspirant-opleidingsscholen binnen een onderwijsregio, tellen mee.

2.1.2 Subsidies

In de eerste helft van 2023 zijn de eerste voorlopers onderwijsregio's gestart. Deze voorlopers van de onderwijsregio's konden subsidie aanvragen voor de aanstelling van een projectleider en voor activiteiten die samenhangen met de lerende aanpak van onderwijsregio's, zoals ontwikkel- en kennisdelingssessies en het versterken van de verbindingen tussen RAP en SO&P. Het was voor onderwijsregio's mogelijk om subsidie aan te vragen voor het uitvoeren van activiteiten in kalenderjaar 2024 door middel van de Subsidieregeling onderwijsregio's²⁴. RAP-regio's en SO&P-partnerschappen die in 2024 nog niet direct de overstap konden maken naar onderwijsregio's, konden via deze regeling gebruik blijven maken van een tegemoetkoming in de kosten voor het uitvoeren van activiteiten van RAP en SO&P.

De subsidie voor 2025²⁵, die in totaal € 214 miljoen bedraagt, is toegekend op basis van een aantal objectieve factoren. Zo is een bedrag per leerling in het po en vo en per mbo-student in de onderwijsregio verstrekt²⁶ en daarnaast een bedrag per student of zij-instromer die de opleiding op de werkplek volgt binnen een opleidingsschool of aspirant-opleidingsschool. Daarnaast ontving een onderwijsregio een aanvullend bedrag als de onderwijsregio bestaat uit meerdere sectoren.

Voor instellingen in het po en vo die in 2025 nog geen deel uitmaakten van een onderwijsregio is het nog steeds mogelijk om zich aan te sluiten per 2026 via een volgende regeling (gericht op 2026). Voor deze vestigingen was het reeds mogelijk via de subsidieregeling 'Aansluiting onderwijsregio's en personeelsbeleid po en vo' middelen aan te vragen voor activiteiten in 2025. Deze middelen zijn bedoeld voor het aansluiten bij of het oprichten van een onderwijsregio en/of op het uitvoeren van gezamenlijke activiteiten gericht op personeelsbeleid. Daarnaast konden onderwijsregio's subsidie aanvragen in het kader van de regeling 'Aanvulling, verbreding of verdieping onderwijsregio's 2025'. Deze regeling biedt regio's de kans om hun plannen voor 2025 verder te versterken met extra, verdiepende of verbredende activiteiten. Dit komt bovenop de subsidie die ze al eerder hebben ontvangen voor hun reguliere plan van aanpak.

2.1.3 Plannen van aanpak 2025

Voor het plan van aanpak 2025, dat elke onderwijsregio indiende in het kader van de genoemde subsidieregeling, stelde het ministerie een format beschikbaar. Op basis daarvan diende het plan de ambities van de regio te beschrijven, gebaseerd op een analyse van de onderwijsarbeidsmarkt en de gezamenlijke vraagstukken die worden aangepakt. Het plan moest daarop afgestemde activiteiten bevatten voor het werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel. Ook moest het plan beschrijven hoe alle besturen en lerarenopleidingen in de regio worden betrokken, hoe de voortgang en realisatie van de doelen worden gevolgd, hoe de projectleider wordt aangesteld en zijn diens taken omschreven. Daarnaast diende het plan duidelijk te maken hoe een regionaal loket wordt ingericht of doorontwikkeld ter ondersteuning van de volledige klantreis van onderwijspersoneel, en hoe de governance van de regio is vormgegeven. Elk plan van aanpak (inclusief aanbevelingen van de Realisatie-Eenheid) is na subsidietoekenning openbaar gemaakt²⁷ (zie hoofdstuk 4 voor een overzicht van doelen en activiteiten).

²⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048597/2024-10-04>.

²⁵ Subsidieregeling Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's (2025).

²⁶ Voor de onderwijsregio Landelijk Groen Onderwijs gelden andere regels met een maximaal subsidiebedrag.

²⁷ <https://www.onderwijsregio.nl/wij-zijn-de-onderwijsregios>.

2.2 Eerste indrukken en signalen

Zoals in paragraaf 1.2 aangegeven, baseren we onze eerste indrukken en signalen over de invoering van het onderwijsregiobeleid op interviews met landelijke stakeholders (zie bijlage I) en op onze analyse van de vijftig plannen van aanpak voor 2025. In deze eerste fase hebben we nog geen gesprekken gevoerd met stakeholders binnen de onderwijsregio's zelf. De onderstaande bevindingen moeten dan ook in dat licht worden geïnterpreteerd: als voorlopige aandachtspunten voor de volgende fasen van ons onderzoek, primair vanuit het perspectief van landelijke stakeholders, waarin we steeds meer zicht zullen krijgen op de effectiviteit en doelmatigheid van het onderwijsregiobeleid.

2.2.1 Groei van het netwerk

De invoering van de subsidieregelingen (zie 2.1.2) heeft geleid tot een snelle en brede opschaling: in 2025 is er sprake van een landelijk dekkend netwerk van vijftig onderwijsregio's. Dit wordt door de meeste geïnterviewden gezien als een gunstige en ook noodzakelijke en onomkeerbare ontwikkeling, mede ingegeven door de maatschappelijke urgentie van het lerarentekort en de noodzaak tot samenwerking. De gedeelde ambitie om voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel te realiseren lijkt de onderlinge concurrentie tussen instellingen te gaan vervangen door samenwerking en solidariteit.

Wel vraagt een aantal geïnterviewden zich af of het aantal van vijftig onderwijsregio's niet te groot en te fijnmazig is uit oogpunt van doelmatigheid en effectiviteit. Dit geldt dan met name voor de opleidingsinstituten die doorgaans opereren binnen meerdere onderwijsregio's. Deze meervoudige betrokkenheid brengt complexiteit met zich mee, aangezien de governancestructuren, operationele werkwijzen en financiële kaders per regio (sterk) uiteen kunnen lopen. Een voorgestelde benadering vanuit de hoek van de lerarenopleidingen is dan het reduceren van het aantal regio's door middel van schaalvergroting, met als doel de bestuurlijke lasten te verlichten en de consistentie in samenwerking te vergroten. Men realiseert zich echter ook dat naarmate het aantal deelnemende partijen binnen een regio toeneemt, ook de complexiteit van het bestuurlijke proces groeit. Dit kan de besluitvaardigheid onder druk zetten en vraagt om een zorgvuldige afweging tussen efficiëntie en bestuurbaarheid. We zullen dit dilemma als aandachtspunt meenemen in de volgende fasen van het onderzoek.

Ook roept het hoge tempo van implementatie bij een aanzienlijk deel van de geïnterviewden zorgen op. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de snelheid waarmee het beleid wordt uitgerold, ten koste lijkt te gaan van de diepgang en zorgvuldigheid van de voorbereiding. Wij menen dit te herkennen in onze constatering dat de analyses in veel plannen van aanpak slechts summier zijn uitgewerkt, wat de onderbouwing van keuzes en prioriteiten bemoeilijkt. Ook signaleren geïnterviewden dat de lerende aanpak, die juist ruimte moet bieden voor reflectie en bijstelling, daarmee onvoldoende tot zijn recht lijkt te komen.

2.2.2 Bestuurlijke dynamiek

Het onderwijsregiobeleid en de bijbehorende subsidieregelingen brengen een complex samenspel van nieuwe dynamieken binnen het onderwijsveld met zich mee. De opschaling via de onderwijsregio's heeft geleid tot zowel nieuwe kansen als potentiële risico's. Een positieve ontwikkeling, zij het met een wisselend beeld per regio, is de nog meer toegenomen betrokkenheid van universiteiten en hogescholen met lerarenopleidingen bij het oplossen van personeelstekorten sinds de invoering van de onderwijsregio's.

Hoewel de aandacht voor gezamenlijk opleiden al stevig was verankerd in de bestaande onderwijsstructuur, lijken thema's als de herinrichting van het onderwijs en de ontwikkeling van de regionale invalpools²⁸ hiermee een impuls te krijgen. Naast de reeds bestaande samenwerking op het vlak van gezamenlijke opleidingsinitiatieven, zijn lerarenopleidingen nu intensiever betrokken bij gezamenlijke activiteiten gericht op de professionalisering van zittende leraren en het herzien van de onderwijsorganisatie.

Tegelijkertijd signaleren de geïnterviewden dat de invoering van de onderwijsregio's zeker nog niet heeft geleid tot de beoogde vermindering van bestuurlijke drukte, vooral doordat vergelijkbare thema's nu aan meerdere overlegtafels worden besproken. Zo waren de regionale allianties van lerarenopleidingen – bestaande uit hogescholen en universiteiten – al actief bezig met het aantrekkelijker maken van opleidingen en het vergroten van de instroom van leraren. Deze regionale allianties van lerarenopleidingen, die voortvloeien uit het bestuursakkoord inzake de flexibilisering van lerarenopleidingen, vormen al een gezamenlijk netwerk waarin hbo- en wo-instellingen samenwerken met het oog op versterking van de lerarenopleidingen. De introductie van de onderwijsregio's heeft voor de lerarenopleidingen van deze instellingen echter een extra bestuurlijke laag toegevoegd. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de volgende onderzoeksfasen.

Ook blijkt uit de plannen van aanpak en onze interviews met landelijke stakeholders dat binnen een onderwijsregio vaak meerdere opleidingsscholen actief zijn, wat leidt tot een toename van bestuurlijke complexiteit, temeer omdat de systematiek voor het berekenen van de subsidiebedragen is aangepast, en de middelen voortaan rechtstreeks toegekend worden aan de onderwijsregio's. Daarmee is de route voor de bekostiging via de opleidingsscholen komen te vervallen. Deze herstructurering wordt door veel betrokkenen als een extra complicerende factor ervaren. Pas wanneer de opleidingsscholen volledig zijn ingebed in de onderwijsregio's, zo verwachten geïnterviewden, zal de bestuurlijke druk mogelijk afnemen. Tot die tijd vormt de onderwijsregio een extra overleglaag. De onzekerheid over structurele financiering en toekomstig beleid maakt het lastig om duurzame samenwerkingsvormen te realiseren. Het jaar 2025 wordt door veel regio's in hun plannen benoemd als een cruciaal jaar voor reflectie, herinrichting en verdere institutionalisering van de onderwijsregio's. Dit beeld is ook bevestigd in onze interviews met landelijke stakeholders.

2.2.3 Samenwerking en governance

Uit onze analyse van de plannen van aanpak 2025 wordt duidelijk dat vrijwel alle onderwijsregio's zijn voortgekomen uit eerdere samenwerkingsverbanden, waarbij de meeste regio's direct zijn geëvolueerd uit reeds bestaande structuren zoals SO&P en RAP. De kernpartners in de regio's zijn schoolbesturen, opleiders en de vertegenwoordiging van de beroepsgroep. Ongeveer de helft van de regio's streeft nog naar een volledige aansluiting van alle besturen binnen hun werkgebied en onderneemt hier actieve stappen, met specifieke aandacht voor kleinere besturen. Ook overwegen enkele regio's een toekomstige uitbreiding naar andere onderwijssectoren. Voor een aantal regio's geldt dat in het voedingsgebied geen enkele instelling met lerarenopleidingen is gevestigd. Daar worden (zo blijkt dan uit de plannen van aanpak) soms instellingen buiten de regio gevraagd om formeel mee te tekenen. Volgens een aantal geïnterviewde landelijke stakeholders leidt dit niet per se tot een sterke inhoudelijke samenwerking. Dit vraagt om aandacht in de volgende onderzoeksfasen.

²⁸ Voor een regionale invalpool konden regio's dan ook extra subsidie krijgen.

De governance binnen de regio's kenmerkt zich in het algemeen door gezamenlijke besluitvorming van alle partners. In regio's waar niet alle partners direct besluiten nemen, is de stuurgroep vaak het beslissende orgaan, met consultatie van andere betrokkenen. Een consistente besturingsstructuur, bestaande uit een stuurgroep, projectgroep en werkgroepen, is in de meeste regio's zichtbaar. De details van de besluitvormingsprocedures, zoals stemverhoudingen, zijn echter nog niet altijd duidelijk. De plannen van aanpak benadrukken dat 2025 een belangrijk jaar zal zijn voor de doorontwikkeling van de onderwijsregio's, inclusief de governance en de samenwerkingsvormen. De focus ligt op het creëren van gelijkwaardige partnerschappen en het onderzoeken van structurele vormen voor de toekomstige organisatie. De ervaringen vanuit de voorloperregio's dienen hierbij als referentie.

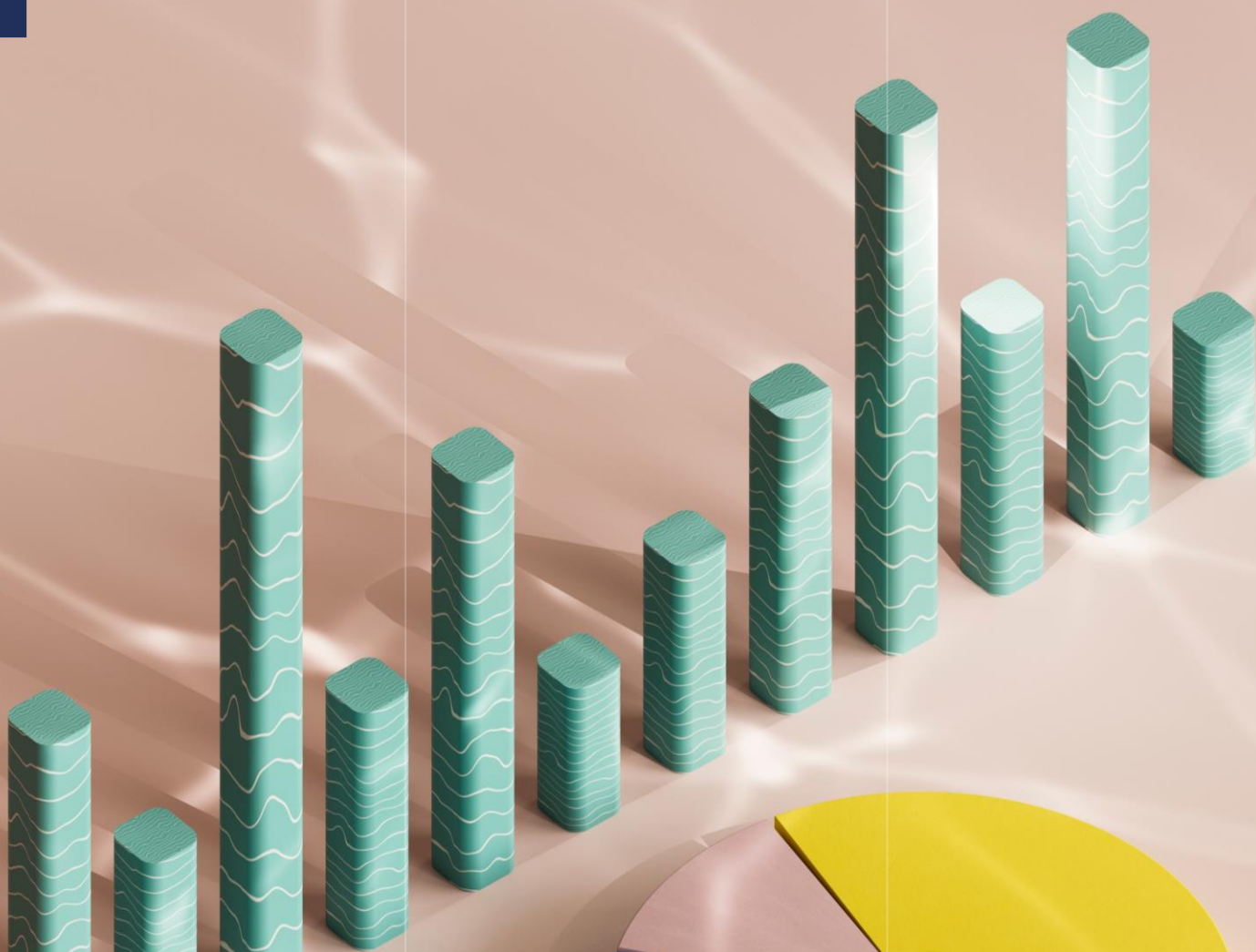
Een aandachtspunt betreft de medezeggenschap, die niet specifiek is ingericht voor de onderwijsregio's. Dit leidt volgens geïnterviewden tot een ervaren onvoldoende betrokkenheid van docenten en leraren bij het beleid en een gemis aan heldere communicatie over de betekenis van de onderwijsregio's voor hun dagelijkse praktijk. Een landelijke stakeholder verwoordde dit als volgt: 'Voor veel leraren staan de onderwijsregio's ver van hun bed af. Zij ervaren nog te beperkte invloed op deze nieuwe bestuurlijke laag'. In elf van de vijftig regio's is de beroepsgroep bestuurlijk vertegenwoordigd in het hoogste overlegorgaan. In een aantal van deze regio's is een consultant aangesteld die zelf in de regio werkzaam is, met als doel de betrokkenheid van collega's te vergroten. Dit initiatief is echter recentelijk gestart, waardoor de uiteindelijke effecten nog onzeker zijn. Vanuit vakbonden en vakorganisaties wordt wel (financiële) ondersteuning geboden om een lerend team te vormen voor degenen die actief zijn binnen de onderwijsregio's.

2.2.4 Beleidsruimte en sturingsvraagstukken

De flexibele kaders in de subsidieregelingen, die ruimte boden voor regionale specificiteit, lijken het draagvlak te hebben vergroot, vanuit het principe dat samenwerkend besturen op wederzijds vertrouwen is gebaseerd. Weliswaar bracht het zoeken binnen die ruimte tijdverlies met zich mee, maar een geïnterviewde merkte op dat meer rigide kaders mogelijk een vergelijkbaar effect hadden gehad. Het relatief 'vrijblijvende' karakter van de kaders heeft geleid tot een diversiteit aan regionale aanpakken. Die diversiteit doet recht aan regionale verschillen, maar maakt het sturen en monitoren ook lastiger, aldus een deel van de geïnterviewden.

Tegelijkertijd ervaren sommige geïnterviewden de kaders voor de onderwijsregio's deels wel degelijk als sturend, met name door de financiële en inhoudelijke prikkels die hiermee gepaard gaan. De koppeling van middelen aan deelname en de toekenning van extra middelen voor intersectorale samenwerking of de vorming van een invalpool, roept bij verschillende schoolbesturen dan weer enig wantrouwen op met betrekking tot het verlies aan autonomie. Dit vraagstuk rondom de balans tussen centrale sturing en regionale ruimte werd al eerder geadresseerd in de Kamerbrief 'Herijking sturing funderend onderwijs' (5 april 2024)²⁹. De daarin benoemde denkrichtingen lijken ook van belang te zijn voor de doortonwikkeling van de sturingsmechanismen in het onderwijsregiobeleid.

²⁹ <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-fa8eda63163b98995c5ba2e7b6a08c98d836eaa9/pdf>.



Arbeidsmarktanalyse

Hoe ontwikkelen de aantallen leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs en de aantallen studenten in het mbo zich ten opzichte van het aantal leraren en overig personeel? Wat betekent dit voor de tekorten en wat zijn de verschillen tussen de sectoren en onderwijsregio's?

3.1 Bronnen

De regionale aanpak beoogt maatwerk te bieden dat aansluit bij de regionale behoeften en uitdagingen van scholen en gemeenten. Daarom is het in deze nulmeting ook van belang om inzicht te krijgen in hoe de arbeidsmarkt in relatie tot de leerlingen- en studentenstromen er momenteel voor staat en wat daarbij de regionale verschillen zijn. Via het meegegeven format voor het schrijven van de plannen van aanpak³⁰ is elke regio gevraagd de ambities van de onderwijsregio aan te geven op basis van de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de regionale onderwijsarbeidsmarktsituatie en daarbij te benoemen welke kenmerkende vraagstukken gezamenlijk worden aangepakt. De arbeidsmarktanalyses in de plannen van aanpak van de onderwijsregio's variëren echter sterk in mate van detail en in wijze van kwalitatieve en kwantitatieve onderbouwing. Hierdoor konden we op basis van de plannen van aanpak geen landelijk beeld afleiden en de verschillen tussen regio's zichtbaar maken.

Om toch een analyse van de ontwikkeling van het aantal leerlingen en de arbeidsmarkt over de onderwijsregio's te kunnen uitvoeren, is dankbaar gebruikgemaakt van het onderwijsdashboard 'Onderwijsarbeidsmarkt in cijfers'³¹. Hieronder presenteren we deze analyse met een focus op de verschillen tussen de onderwijsregio's en sectoren. De cijfers in deze analyse zijn gebaseerd op de jaren 2023 en 2024, waarbij steeds de meest recente data als uitgangspunt zijn genomen. Deze analyse richt zich op 44 van de 50 onderwijsregio's en alleen op po en vo. Voor de twee mbo-onderwijsregio's en de vier landelijke onderwijsregio's zijn er namelijk geen specifieke gegevens beschikbaar. Voor het mbo hanteerden we daarom een andere methode, zie daarvoor paragraaf 3.5.

Het is belangrijk om de onderstaande gegevens voorzichtig te interpreteren, omdat de situatie in individuele onderwijsregio's sterk kan afwijken van het gemiddelde. De gemiddelden op sectorniveau geven geen inzicht in de specifieke omstandigheden van afzonderlijke onderwijsregio's.

3.2 Leerlingaantallen

We hebben eerst gekeken naar de verschillen in leerlingaantallen tussen regio's. In tabel 1 geven we daarvan een uitsplitsing per sector. De tabel toont het gemiddelde aantal leerlingen per onderwijsregio en de spreiding voor 2023³².

Tabel 1. Ontwikkeling leerlingen aantal onderwijsregio's per sector.

Onderwijsregio's in de sector	Gemiddeld aantal leerlingen	Minimum aantal leerlingen	Maximum aantal leerlingen
Primair onderwijs (n=19)	54.880	18.085	129.525
Voortgezet onderwijs (n=15)	43.297	17.770	91.805
Primair en voortgezet onderwijs (n=10)	84.210	40.080	159.070

³⁰ In het kader van de subsidieregeling Landelijke dekkend netwerk onderwijsregio's (2025) .

³¹ <https://onderwijsarbeidsmarkt.incijfers.nl/>.

³² DUO – Onderwijsdata | Personeel.

Over de 44 Nederlandse onderwijsregio's heen bedraagt het gemiddelde aantal leerlingen in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) in 2023 57.587 per onderwijsregio. Echter, de onderwijsregio's vertonen een aanzienlijke variatie in leerlingaantallen, wat invloed heeft op hun uitdagingen en specifieke behoeften. De spreiding varieert in totaal van 17.770 (onderwijsregio Achterhoek Veluwezoom) tot 159.070 leerlingen (onderwijsregio Haaglanden). Deze spreiding houdt verband met de verschillen in omvang van de onderwijsregio, de urbanisatiegraad en het aantal deelnemende besturen³³.

Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat de onderwijsregio's dan ook sterk verschillen in grootte qua aangesloten schoolbesturen en sectoren. Zo omvat bijvoorbeeld de onderwijsregio 'Midden-Nederland PO' 159 schoolbesturen verdeeld over 35 gemeenten, terwijl een onderwijsregio als 'Arnhem en Omstreken VO' 6 schoolbesturen verdeeld over 10 gemeenten omvat.

Om de ontwikkeling van het leerlingenaantal in de onderwijsregio's inzichtelijk te maken, is een vergelijking gemaakt tussen de aantallen in 2019 en 2023. Hoewel onderwijsregio's in 2019 nog niet opgericht waren, zijn de data wel op het niveau van onderwijsregio's beschikbaar.³⁴ Om de ontwikkeling in de onderwijsarbeidsmarkt over de tijd te kunnen volgen, is het relevant om ook terug te kijken tot vóór de vorming van onderwijsregio's. Deze data laten zien dat onderwijsregio's voor verschillende uitdagingen staan en komen te staan, zoals krimp en groei. Het totaal aantal leerlingen is in deze periode met 2,7% afgenomen. Er zijn ook hierbij echter weer grote verschillen tussen de onderwijsregio's. Zo zag de onderwijsregio Food Valley de grootste groei (een stijging van 5%), terwijl de onderwijsregio Achterhoek Veluwezoom de grootste krimp (een daling van 9,5%) kende. De groeiende onderwijsregio's (7 van de 44) liggen voornamelijk in en rondom de randstad.³⁵

Op sectorniveau valt een uniforme trend op binnen het po. Alle po-onderwijsregio's kennen een daling in het leerlingenaantal tussen 2019 en 2023, variërend van 0,6% tot 6,8%. Gemiddeld daalde het aantal leerlingen in deze 19 regio's met 3,7%. De ontwikkeling in het vo vertoont meer diversiteit. Hoewel het gemiddelde leerlingenaantal in de 15 vo-onderwijsregio's eveneens daalde met 2,9% ten opzichte van 2019, varieerden de individuele onderwijsregio-ontwikkelingen aanzienlijk. De regio met de grootste groei kende een stijging van 3,4%, terwijl de sterkste krimp 9,5% bedroeg. In de 10 onderwijsregio's met vertegenwoordig in zowel het po als vo, bleef het totale leerlingenaantal tussen 2019 en 2023 vrijwel stabiel. De gemiddelde verandering was een lichte daling van 0,6%, met een spreiding van 5,0% groei tot 4,9% krimp binnen deze regio's.³⁶

3.3 Aantallen onderwijzend personeel

Over 2023 analyseerden we het verschil tussen de instroom en uitstroom in onderwijsbanen bij het po en vo binnen de 44 onderwijsregio's. In Tabel 2 is het gemiddelde aantal werkenden in personen en fte per sector weergegeven, evenals het minimum en het maximum³⁷. De 44 Nederlandse onderwijsregio's tellen (in 2023) gemiddeld 7.198 werkzame personen in het onderwijs, wat overeenkomt met gemiddeld 5.163 fte per regio. Dit aantal omvat al het onderwijspersoneel, ongeacht hun functie. Er zijn echter weer grote verschillen tussen de

³³ Onderwijsregio's staan immers vrij in de samenstelling van hun onderwijsregio qua partners als de omvang een minimaal aantal leerlingen beslaat: 15.000 in po en vo, 9.000 in mbo.

³⁴ Gebaseerd op data van het vestigingsadres van de schoolbesturen in de deelnemende gemeenten per onderwijsregio.

³⁵ DUO – Onderwijsdata |Personeel.

³⁶ DUO – Onderwijsdata |Personeel.

³⁷ DUO – Onderwijsdata |Personeel.

onderwijsregio's, met een minimum van 2.300 in de onderwijsregio Noord-Limburg en een maximum van 19.105 werkende personen in de onderwijsregio Haaglanden.

Tabel 2. Het aantal werkenden per sector in personen en fte (2023).

Onderwijsregio's in de sector	Gemiddelde		Minimum		Maximum	
Primair onderwijs (n=19)	7.162	4.862	2.300	1.585	17.145	11.230
Voortgezet onderwijs (n=15)	5.126	3.990	2.345	1.790	9.570	7.260
Primair en voortgezet onderwijs (n=10)	10.377	7.492	4.345	3.055	19.105	14.245

Gemiddeld zijn er per onderwijsregio 20 banen bijgekomen ten opzichte van het voorgaande jaar, maar de regionale verschillen zijn wederom groot. De regio met de grootste banenafname registreerde een verschil van -305 banen, terwijl de regio met de grootste toename een groei van +425 banen liet zien. Het verschil tussen het aandeel netto instroompercentage³⁸ en het aandeel netto uitstroompercentage³⁹ is gemiddeld 1,6%, wat duidt op een lichte groei, met een maximale afname van -1,0% (onderwijsregio West-Brabant PO West) en een maximale toename van +6,0% (onderwijsregio Utrecht Stad) (n=44, 2023).⁴⁰

3.4 Tekorten

Uit de 'Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2024' van OCW⁴¹ bleek al dat de tekorten in Nederland ongelijk zijn verdeeld en dat deze ongelijkheid, zeker over meerdere jaren bekeken, steeds verder toeneemt. In het po nemen de verschillen tussen, maar ook binnen de onderwijsregio's toe (zo zijn er meer scholen zonder tekort, maar bij scholen met een tekort, neemt dat tekort over meerdere jaren bekeken toe). Ook blijkt dat zowel in het po als het vo de scholen met complexere leerlingpopulaties een hoger tekort hebben.

In de volgende paragrafen analyseren we de tekorten voor leraren en schoolleiders afzonderlijk⁴² en bekijken we de regionale verschillen hierin. Het tekort aan onderwijspersoneel wordt uitgedrukt in een percentage door het tekort in fte te delen door de totale werkgelegenheid in fte.

3.4.1 Lerarentekort

Wanneer gekeken wordt naar het gemiddelde tekort aan leraren over alle onderwijsregio's⁴³ heen, dan komt dit in totaal uit op 6,8%, gebaseerd op de gegevens van 43 regio's in 2024. Van één onderwijsregio's met vertegenwoordiging in zowel po als vo, zijn de gegevens van de vo-kant niet bekend. Dit is van de Zeeuwse Onderwijsregio (ZOR).

³⁸ Het aandeel netto-instroom is de netto instroom ten opzichte van het totaal aantal werkzame personen aan het einde van het jaar.

³⁹ Het aandeel netto-uitstroom is de netto uitstroom ten opzichte van het totaal aantal werkzame personen eind vorig jaar.

⁴⁰ [Dashboard Onderwijsarbeidsmarkt - Omvang & samenstelling - Nederland](#).

⁴¹ [Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁴² Over het tekort aan ondersteunend personeel zijn geen data beschikbaar op het niveau van onderwijsregio's dus hierin kunnen we geen regionale verschillen zichtbaar maken.

⁴³ Het (aandeel) lerarentekort wordt berekend door het tekort in fte aan leraren te delen door de totale werkgelegenheid in fte van leraren.

Bij de onderwijsregio's die vertegenwoordigd zijn in zowel het po als vo, zijn de tekortpercentages uitgesplitst naar beide sectoren. Hierdoor komt het totaal aantal (n) niet overeen met het aantal unieke onderwijsregio's, omdat deze regio's in beide categorieën worden meegeteld. Dit betekent dat onderwijsregio's met vertegenwoordiging qua aantallen (de 'n') in zowel po als vo dubbel zijn geteld in de uitsplitsing.⁴⁴

Tabel 3. Tekortpercentages leraren per sector

Onderwijsregio's in de sector	Gemiddeld tekortpercentage	Minimum tekortpercentage	Maximum tekortpercentage
Primair onderwijs (n=29)	8,1%	1,4% (onderwijsregio Twente en Omstreken)	23,6 % (onderwijsregio Almere en Lelystad)
Voortgezet onderwijs (n=24)	5,4%	1,5% (onderwijsregio Arnhem en omstreken en onderwijsregio Nijmegen e.o.)	13,5% (onderwijsregio Almere en Lelystad)

De spreiding binnen de onderwijsregio's met vertegenwoordiging in het vo is kleiner en het gemiddelde tekortpercentage ligt lager ten opzichte van de onderwijsregio's met vertegenwoordiging in het po. Verklaringen voor dit verschil zijn onder meer te vinden in demografische verschillen en verschillen in schaalgrootte. In het po is er daarnaast vaker sprake van een grotere afhankelijkheid van 'regionale leraren', terwijl het vo gemakkelijker leraren aantrekt uit een bredere geografische omgeving. Daarnaast kunnen scholen in het vo door hun grotere omvang over het algemeen efficiënter omgaan met tekorten door bijvoorbeeld klassen te combineren of specialisten te delen tussen scholen. Het gemiddeld tekortpercentage in het vo zegt overigens op zich zelf al minder dan in het po, omdat de tekorten in het vo niet gelden voor alle maar voor een aantal specifieke tekortvakken. Dit is gelijk ook een belangrijke aanvullende verklaring voor het verschil met het po.

Uit de 'Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2024'⁴⁵ komen deze regionale verschillen ook naar voren. Zo blijkt dat grote steden jaarlijks meer leraren verliezen aan de rest van Nederland, dan dat zij er uit die gebieden bij krijgen. In het vo was deze trend omgekeerd, maar het saldo is op dit gebied nu ook negatief geworden.

3.4.2 Tekort aan schoolleiders

Het gemiddelde tekort aan schoolleiders⁴⁶ per onderwijsregio bedraagt 7,0% en er bestaan ook hierbij aanzienlijke verschillen tussen de onderwijsregio's. De gemiddelde spreiding tussen alle onderwijsregio's varieert van 0,0% (onderwijsregio Food Valley vo) tot 31,6% (onderwijsregio HAK), wat wijst op diverse uitdagingen voor de regio's.⁴⁷ Dit wijst er voornamelijk ook op dat een tekort van één schoolleider extra een groot verschil in percentage kan betekenen, omdat er veel minder schoolleiders zijn dan leraren. Dit verklaart de grote verschillen in percentages en dat deze percentages veel hoger liggen dan bij ander onderwijspersoneel.

Net zoals bij het tekortpercentage leraren zijn de onderwijsregio's met vertegenwoordiging in zowel het po als vo dubbel meegenomen.

⁴⁴ Centerdata – Personeelstekorten primair en voortgezet onderwijs.

⁴⁵ [Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁴⁶ Het (aandeel) schoolleiderstekort wordt berekend door het tekort in fte aan schoolleiders te delen door de totale werkgelegenheid in fte van schoolleiders.

⁴⁷ Centerdata – Personeelstekorten primair en voortgezet onderwijs.

In Tabel 4 is per sector het gemiddelde tekortpercentage voor schoolleiders in 2024 weergegeven, evenals het minimum en maximum tekortpercentage. Van één onderwijsregio met vertegenwoordiging in zowel po als vo, zijn de gegevens van de vo-kant niet bekend. Dit is van de Zeeuwse Onderwijsregio (ZOR).

Tabel 4. Tekortpercentages schoolleiders per sector.

Onderwijsregio's in de sector	Gemiddeld tekortpercentage	Minimum tekortpercentage	Maximum tekortpercentage
Primair onderwijs (n=29)	10,0%	1,9% (onderwijsregio Brabant Oost (po))	31,6%* (onderwijsregio HAK)
Voortgezet onderwijs (n=24)	3,5%	0,0% (onderwijsregio Food Valley)	6,6% (onderwijsregio Twente, Achterhoek, Oost-Salland)

* Het maximum binnen de sector po van 31,6% betreft een enkel geval. De onderwijsregio met het op één na hoogste tekortpercentage heeft een tekort van 21,7%. Het gemiddelde tekortpercentage bij de onderwijsregio's in het po, zonder de uitschieter van 31,6%, is 9,2% (n=28, 2024).

Deze cijfers laten zien dat er ook grote verschillen bestaan tussen de onderwijsregio's in het tekortpercentage aan schoolleiders. De gemiddelde spreiding tussen alle onderwijsregio's varieert van 0,0% (vo) tot 31,6% (po), wat wijst op diverse uitdagingen en behoeften van de regio's. De procentuele verschillen variëren uiteraard ook door verschillen in omvang van de onderwijsregio's; in regio's waar minder besturen deelnemen en er minder schoolleiders zijn, heeft een tekort van één schoolleider (procentueel) direct meer impact. Ook in de plannen van aanpak worden deze tekorten aan schoolleiders en bijkomende uitdagingen toegelicht. Zo wordt benoemd dat het tekort de druk op bestaande schoolleiders verhoogt en dat ontwikkelingen als vergrijzing en hoog ziekteverzuim voor extra uitdagingen zorgen.

Uit de prognoses⁴⁸ blijkt dat er in 2034 naar verwachting gemiddeld 230 fte per onderwijsregio niet vervuld zal zijn (n=44) en dat dit net als nu vooral zal gelden voor onderwijsregio's in en rondom de grote steden.

3.5 Studentenaantallen en tekorten in het mbo

Voor het genereren van studentenaantallen in het mbo maakten we gebruik van een combinatie van de plannen van aanpak⁴⁹ en de regiotool van DUS-I⁵⁰, waarmee per gemeente inzichtelijk is welke besturen met welke vestigingen binnen de betreffende regio vallen, alsmede het aantal mbo-studenten van de vestigingen.

Met deze tool is voor de onderwijsregio het aantal mbo-studenten vastgesteld, waarop een gedeelte van het maximaal aan te vragen subsidiebedrag binnen een onderwijsregio is gebaseerd.

Het aantal mbo-studenten, dat in de tool gehanteerd wordt, is afgeleid van de gegevens uit de openbare databestanden op basis van door de besturen aan DUO geleverde aantallen mbo-studenten⁵¹. Bij deze aantallen gaat het om het werkelijke aantal mbo studenten in de onderwijsregio's, in tegenstelling tot de rapporten die, zoals eerder aangegeven, de gemeentegrenzen volgen. De data van het mbo zijn dus niet te vergelijken met de data van het

⁴⁸ Centerdata – Onderwijs arbeidsmarktramingen.

⁴⁹ <https://www.onderwijsregio.nl/documenten>.

⁵⁰ <https://formulierdus-i.nl/or/regiotool/>.

⁵¹ Toegankelijk via de website: www.duo.nl/open_onderwijsdata.

po/vo. Omdat het om de werkelijke aantallen gaat, zijn er geen data van 2019 voor de vergelijking. Toen waren er immers nog geen mbo-onderwijsregio's.

Tabel 5. Studentenaantallen mbo per regio (2024/2025).

Onderwijsregio	Aantal mbo-studenten
Mbo Noord-Nederland	56.131
Mbo Gelderland	46.344
Brabant-Oost	41.349
Zwolle en omgeving	29.952
Rotterdam vo-mbo	29.002
Midden- en West-Brabant vo/mbo	28.543
Amsterdam	25.772
Rijnmond	25.597
Midden Nederland Leert	24.670
Limburg	22.242
Landelijke Groene Onderwijsregio	21.565
Noord-Holland Noord i.o.	20.147
Twente, Achterhoek en Oost-Salland	18.739
Kennemerland & Groot-Amsterdam	17.509
Haaglanden	17.440
Utrecht Stad	15.785
Groene Hart	15.511
Zeeuwse Onderwijsregio	8.252
Progressus (landelijk)	7.273
Almere & Lelystad	5.863
Food Valley	1.954

De bovenstaande data bevestigen de grote verschillen tussen de regio's als het gaat om aantallen mbo-studenten.

Uit een landelijke meting van personeelstekorten in het mbo, uitgevoerd met peildatum 1 oktober 2024⁵², blijkt verder dat er ook in het mbo aanzienlijke tekorten zijn aan zowel docenten als instructeurs. Ook dit rapport wijst op grote verschillen tussen instellingen, regio's en deelsectoren binnen het mbo. De meting is uitgevoerd via online vragenlijsten en kende een responspercentage van 32%, gemeten in studentenaantallen. Zowel openstaande als verborgen tekorten zijn meegenomen in de analyse. Voor de landelijke schattingen is gebruikgemaakt van een statistische methode, de zogenaamde bootstrapmethode, om de betrouwbaarheid van de uitkomsten te vergroten.

Landelijk wordt het tekort aan docenten geschat tussen de 900 en 1.400 fte, terwijl het tekort aan instructeurs ligt tussen de 40 en 100 fte. Deze cijfers zijn gebaseerd op gegevens van onderwijsteams die hebben deelgenomen aan de meting. Bij de deelnemende teams werd een gemiddeld tekort aan docenten vastgesteld van 4,1% van de werkgelegenheid. Dit tekort bestaat uit 3,1% openstaande vacatures en 1,0% verborgen tekorten, zoals structurele onderbezetting. Voor instructeurs geldt een vergelijkbare verdeling, maar de omvang van het tekort is kleiner.

⁵² Personeelstekorten middelbaar beroepsonderwijs peildatum 1 oktober 2024, Centerdata 2025.



Doelen en activiteiten

Welke activiteiten worden binnen de onderwijsregio's geïnitieerd en uitgevoerd met het oog op welke doelen?

4.1 Regionale doelen en activiteiten

We analyseerden de plannen van aanpak van alle onderwijsregio's (voor 2025) onder meer om daaruit de regionale doelen en activiteiten af te leiden. Het plan van aanpak van elke regio diende⁵³ een overzicht te geven van de concrete activiteiten die de onderwijsregio onderneemt en zal ondernemen om de gestelde doelen te bereiken op het gebied van het werven, matchen, opleiden, begeleiden, professionaliseren van onderwijspersoneel en het anders organiseren van onderwijs. Hieronder geven we een bloemlezing van de doelen en activiteiten die we in veel van de plannen tegenkwamen. We nemen enerzijds werven en matchen samen (in paragraaf 4.2.) en anderzijds opleiden, begeleiden en professionaliseren (in paragraaf 4.3) omdat de doelen en activiteiten in de plannen veelvuldig op die twee aggregatieniveaus worden geformuleerd. In paragraaf 4.4 gaan we in op activiteiten die zijn gericht op het anders organiseren van onderwijs.

4.2 Werven en matchen

Alle onderwijsregio's richten zich op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van het onderwijs en het effectiever werven en behouden van onderwijsprofessionals. De geformuleerde doelstellingen verschillen sterk in detail en concreetheid tussen de regio's, maar er is een aantal veelvoorkomende prioriteiten zichtbaar. Zo willen onderwijsregio's de informatievoorziening voor potentiële onderwijsprofessionals verbeteren en een aantrekkelijk imago creëren voor het werken in het onderwijs. Ook wensen de regio's een wervingswedloop tussen besturen te voorkomen en streven ze naar een volledige plaatsing van studenten en net-afgestudeerden op passende werkplekken. Daarnaast zetten regio's zich in om geïnteresseerden in onderwijswerk een zorgvuldige intake te bieden en hen naar passende leerroutes en werkplekken te begeleiden.

De plannen van aanpak benoemen ook vaak specifieke doelgroepen. Extra aandacht gaat bijvoorbeeld uit naar de werving van onderwijspersoneel voor tekortvakken en -sectoren. Daarnaast stellen onderwijsregio's regelmatig doelstellingen op voor het werven en matchen van zij-instromers. In sommige plannen zijn ook expliciet 'meetbare' doelen opgenomen, zoals bijvoorbeeld een '40% stijging in kwalitatieve sollicitaties voor gespecialiseerd onderwijs', een 'verhoging van de instroom van nieuwe onderwijsprofessionals in 2025 ten opzichte van 2024' en 'het werven van minimaal 273 studenten voor Samen Opleiden'.

De onderwijsregio's benoemen diverse concrete activiteiten gericht op het werven en matchen van nieuw personeel en het behouden van bestaande medewerkers. Hierna benoemen we een aantal veelvoorkomende activiteiten.

Informatievoorziening en oriëntatie

- De inrichting van centrale informatieloketten op regionaal niveau als fysiek aanspreekpunt voor potentiële medewerkers.
- De ontwikkeling van online platforms als een digitaal overzicht van vacatures en relevante informatie over werken in het onderwijs binnen de regio.
- Verbetering van de oriëntatiefase voor potentiële nieuwe medewerkers bijvoorbeeld door middel van informatiebijeenkomsten en meeloopdagen.

Werving en selectie

- Het opzetten van gezamenlijke arbeidsmarktcampagnes op regionaal niveau om een breder publiek te bereiken en het imago van werken in het onderwijs te versterken.
- Regionale samenwerking tussen schoolbesturen en andere stakeholders om de effectiviteit van wervingsactiviteiten te vergroten.

⁵³ Via het genoemde format voor de plannen van aanpak.

- Specifieke wervingsstrategieën gericht op verschillende doelgroepen, waaronder leerlingen uit het voortgezet onderwijs, studenten van het middelbaar beroepsonderwijs, zij-instromers en herintreders.
- Verbeterde afstemming tussen de profielen van kandidaten en de specifieke behoeften en de context van de verschillende werkplekken binnen de regio.
- Persoonlijke begeleiding en advisering aan kandidaten gedurende het wervings- en selectieproces.

Strategische personeelsplanning

- De ontwikkeling van instrumenten voor regionale strategische personeelsplanning om schoolbesturen te ondersteunen bij het anticiperen op toekomstige personeelsbehoeften.
- Het creëren van inzicht in de verwachte toekomstige personeelsbehoeften op regionaal niveau.
- Strategieën en maatregelen om effectief om te gaan met bestaande en toekomstige personeelstekorten.

4.3 Opleiden, begeleiden en professionaliseren

Alle onderwijsregio's zetten in 2025 in op intensieve, kwaliteitsvolle opleiding, begeleiding en professionalisering van onderwijspersoneel met als doel het onderwijs in gezamenlijkheid te versterken, uitval te verminderen en de professionele ontwikkeling van onderwijspersoneel te bevorderen.

Voor wat betreft de activiteiten gericht op het opleiden, tonen de regio's een sterke focus op regionale samenwerking op kwalitatief hoogwaardige opleidingstrajecten, met aandacht voor maatwerk en het verminderen van uitval tijdens de opleiding. Ook wordt ingezet op het ontwikkelen van doorlopende leerlijnen voor alle professionals, het flexibiliseren van opleidingsroutes, en het verbeteren van inductieprogramma's voor startende leraren en schoolleiders. Daarnaast wordt gewerkt aan een dekkende opleidingsinfrastructuur en harmonisatie van kwaliteitskaders. Bovendien worden gezamenlijke platforms voor scholing ontwikkeld en wordt kennisdeling tussen partnerschappen en opleidingsscholen bevorderd.

Als het gaat om begeleiding en professionaliseren, richten de meeste regio's zich op het verbinden van bestaande initiatieven, het delen van kennis en best practices, en het gezamenlijk (door)ontwikkelen van professionaliseringsmogelijkheden om onderwijsprofessionals te behouden voor het onderwijs. Verder wordt er ingezet op het verminderen van uitstroom en ziekteverzuim, het bieden van carrièreperspectieven, en het versterken van vitaliteitsbeleid en duurzame inzetbaarheid. Dit alles wordt ondersteund door een intensieve regionale samenwerking, gericht op het tegengaan van versnippering en het ontwikkelen van duurzame opleidingscurricula.

Binnen de onderwijsregio's worden verschillende concrete activiteiten uitgevoerd die gericht zijn op de opleiding, begeleiding en professionalisering van (toekomstig) onderwijspersoneel. We noemen hierna een aantal veel voorkomende activiteiten.

Opleiden

- De implementatie van strategieën en interventies om de uitval tijdens opleidingstrajecten te verminderen.
- Het inzichtelijk maken van de verschillende beschikbare opleidingstrajecten, waaronder reguliere routes en zij-instroommogelijkheden.
- De ontwikkeling en aanbieding van diverse opleidingsroutes, zoals zij-instroomtrajecten en educatieve minoren, om de toegang tot het leraarschap te verbreden.
- Initiatieven om de doorstroom van onderwijsassistenten naar de functie van leraar te stimuleren door middel van passende scholing en begeleiding.

- Intensieve begeleidingsprogramma's om de uitval tijdens opleidingstrajecten te minimaliseren.
- De ontwikkeling van maatwerkprogramma's voor studenten met studievertraging om hen te ondersteunen bij het afronden van hun opleiding en de instroom in het onderwijs te bevorderen.

Begeleiden

- Het aanbieden van specifieke begeleidingstrajecten voor zij-instromers, afgestemd op hun specifieke behoeften bij de overgang naar het onderwijs.
- De implementatie van inwerkprogramma's voor nieuwe medewerkers om hen te integreren in de schoolorganisatie en de bredere onderwijsregio.
- Het opzetten van buddysystemen waarbij nieuwe of minder ervaren collega's worden gekoppeld aan ervaren professionals voor ondersteuning en kennisoverdracht.

Professionaliseren

- Het faciliteren van formele ontwikkeltijd voor leraren om zich te bekwamen in nieuwe onderwijskundige inzichten en hun didactische vaardigheden verder te ontwikkelen.
- Het organiseren van lerende netwerken voor hr-medewerkers binnen de regio om kennis en best practices uit te wisselen op het gebied van personeelsbeleid en -ontwikkeling.
- Het initiëren van kennisdeling vanuit onderzoeksinstituten naar de onderwijspraktijk.
- Het opzetten van vakkringen en intervisiebijeenkomsten voor schoolleiders ter bevordering van hun professionele ontwikkeling en leiderschapskwaliteiten.
- Het aanbieden van een bovenbestuurlijk professionaliseringsaanbod dat toegankelijk is voor alle onderwijsprofessionals binnen de regio.
- De verkenning en implementatie van nieuwe organisatievormen binnen het onderwijs die mogelijkheden bieden voor verdere professionalisering.

4.4 Onderwijs anders organiseren

Onder deze noemer streven de onderwijsregio's naar een efficiëntere en eigentijdse inrichting van onderwijsleerprocessen, waarbij de kwaliteit behouden blijft of zelfs wordt verbeterd ondanks het afnemende aantal leraren. De regio's werken bijvoorbeeld samen bij het ontwikkelen van een visie op deze alternatieve organisatie van onderwijs en onderzoeken manieren om deze visie concreet te maken. Het anders organiseren van onderwijs wordt duidelijk herkend als een strategie om met minder leraren kwalitatief hoogwaardig onderwijs te blijven bieden.

De onderwijsregio's benoemen diverse activiteiten in hun plannen die gericht zijn op een andere organisatie van het onderwijs, waaronder:

- Het verkennen van mogelijkheden voor toekomstige onderwijs- en leerorganisatie. Dit omvat het onderzoeken van nieuwe pedagogische, didactische en organisatorische concepten.
- Het opzetten van een kennisnetwerk 'Anders organiseren' bijvoorbeeld door het creëren van een platform voor kennisuitwisseling en samenwerking rondom innovatieve onderwijsorganisatie.
- Het inventariseren van goede ideeën en praktijkvoorbeelden in de regio door het in kaart brengen van succesvolle initiatieven om van elkaar te leren.
- Het organiseren van een platform en netwerkbijeenkomsten voor inspiratie en kennisdeling.
- Het faciliteren van experimenten rond anders organiseren en digitale onderwijsvormen (inclusief AI) en het ondersteunen van pilots en proeftuinen om nieuwe concepten in de praktijk te testen.
- Het organiseren van onderwijs in teams rondom leerlinggroepen en het experimenteren met flexibele roosters en andere tijdsindelingen.

- Het effectief inzetten van ondersteunend personeel en andere professionals bijvoorbeeld door Associate Degree Pedagogisch-Educatief Professionals ('AD PEP-pers').
- Het gebruik van ICT-middelen voor effectiever onderwijs door het implementeren van technologie om leerprocessen te verbeteren.
- Proeftuinen met externe professionals (waaronder hybride leraren) en het betrekken van expertise uit andere sectoren in het onderwijs.
- 'Open andere deuren'-dagen en het organiseren van kijkdagen bij innovatieve scholen.

Kortom, de plannen van aanpak van de regio's geven blijk van vele initiatieven en activiteiten die erop gericht zijn regionale knelpunten aan te pakken en de personele problematiek binnen het onderwijs door gerichte samenwerking het hoofd te bieden.



Conclusies en vervolgstappen

Welke conclusies kunnen worden verbonden aan de bevindingen zoals in de voorgaande hoofdstukken beschreven? Welke vervolgstappen worden in dit onderzoek gezet?

5.1 Samenvattende conclusies

Het landelijke onderwijsregiobeleid is opgezet om via regionale samenwerking de tekorten aan onderwijspersoneel in het po, vo en mbo effectiever en doelmatiger te kunnen aanpakken. Het gaat daarbij om het faciliteren en stimuleren van schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep om te zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel binnen onderwijsregio's en het leren omgaan met schaarste aan onderwijspersoneel. Deze aanpak moet niet alleen bijdragen aan het verminderen van tekorten, maar ook aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en het tegengaan van versnippering in het beleid en de uitvoering. De onderwijsregio's krijgen beleidsruimte om hun aanpak af te stemmen op de specifieke kenmerken en behoeften van hun regio.

De totstandkoming van het netwerk van onderwijsregio's is in korte tijd gerealiseerd. In 2025 zijn er 50 onderwijsregio's actief, mede dankzij de invoering van de subsidieregeling 'Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's'. Deze opschaling wordt door de meeste geïnterviewden betrokkenen als noodzakelijk gezien, vanwege de urgentie van het lerarentekort. Tegelijkertijd zijn er ook geïnterviewden die zorgen uiten over het tempo van implementatie. De snelheid waarmee het beleid wordt uitgerold lijkt in sommige gevallen te hebben geleid tot onvoldoende analyse en beperkte ruimte voor reflectie. Wij menen dat ook aan de kwaliteit en diepgang van meerdere plannen van aanpak te kunnen merken. De lerende aanpak, die juist ruimte moet bieden voor bijstelling en verbetering, lijkt daardoor niet overal goed uit de verf te komen. Ook spreekt een enkele geïnterviewde diens zorg uit over het grote aantal regio's dat is ontstaan met het oog op doelmatigheid en effectiviteit. Dit zijn signalen en aandachtspunten die we mee zullen nemen in de volgende onderzoeksfasen.

De onderwijsregio's zijn vrijwel allemaal voortgekomen uit bestaande samenwerkingsverbanden, met name SO&P en RAP. De kernpartners zijn schoolbesturen, lerarenopleidingen en vertegenwoordigers van de beroepsgroep. Ongeveer de helft van de regio's streeft nog naar volledige aansluiting van alle besturen en overweegt uitbreiding naar andere sectoren. De samenwerking is meestal georganiseerd via een stuurgroep, projectgroep en via werkgroepen. In regio's waar niet alle partners direct besluiten nemen, is de stuurgroep het beslissende orgaan. De besluitvormingsprocedures zijn echter nog niet (in de plannen van aanpak) overal even goed uitgewerkt en de mate van gelijkwaardigheid in de samenwerking verschilt per regio. De meeste regio's geven in hun plannen aan dat ze 2025 gebruiken om de governance door te ontwikkelen. We komen op dit thema in volgende onderzoeksfasen terug als het gaat om de doelmatigheid en effectiviteit van het onderwijsregiobeleid.

Geïnterviewden uiten hun zorg over de bestuurlijke drukte die is ontstaan doordat bestaande structuren, zoals SO&P's en RAP's, nog niet goed zijn geïntegreerd in de nieuwe onderwijsregio's. In sommige regio's leidt dit tot extra overleglagen en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Lerarenopleiders ervaren de onderwijsregio's als een extra bestuurlijke laag, bovenop bestaande regionale allianties van lerarenopleidingen. Dit leidt tot complexiteit in de afstemming en soms tot overlap in overlegstructuren. Ook blijkt de betrokkenheid van leraren en schoolleiders als beroepsgroep bij de onderwijsregio's nog beperkt te zijn. In een meerderheid van de regio's is de beroepsgroep niet bestuurlijk vertegenwoordigd, en er is weinig specifieke aandacht voor medezeggenschap. In enkele regio's zijn consultants aangesteld om de verbinding met de praktijk te versterken, maar deze initiatieven staan nog in de kinderschoenen. Ook de betrokkenheid en medezeggenschap van de beroepsgroep verdient dus onze aandacht in het vervolg van ons onderzoek.

De beleidskaders en prikkels die met het onderwijsregiobeleid zijn meegegeven, worden wisselend gewaardeerd. De subsidieregeling biedt ruimte voor regionale invulling, wat het draagvlak onder samenwerkende besturen heeft vergroot. Tegelijkertijd leidt deze ruimte tot verschillen in tempo, aanpak en effectiviteit tussen regio's. De koppeling van middelen aan deelname en de toekenning van extra subsidie voor intersectorale samenwerking of invalpools roept bij sommige geïnterviewden zorgen op over verlies van autonomie. Er is ook zorg bij meerdere geïnterviewden (die deze signalen oppikken vanuit hun achterban en leden) dat middelen mogelijk te veel terechtkomen bij bestaande structuren of opgaan aan coördinatie en management, in plaats van aan concrete verbeteringen in het onderwijs. Nadrukkelijk geven we hierbij aan dat dit door geïnterviewden geuite zorgen zijn en geen feitelijke constatering. Het zijn wel aandachtspunten voor ons onderzoek in de volgende onderzoeksfasen.

Onderwijsregio's vertalen de landelijke ambities in hun plannen van aanpak naar eigen doelen, die zij formuleren op basis van regionale arbeidsmarktanalyses. De kwaliteit van deze analyses verschilt sterk. Sommige regio's onderbouwen hun plannen met concrete data over leerlingaantallen, personeelsverloop en verwachte tekorten, terwijl andere regio's volstaan met meer algemene beschrijvingen. Dit maakte het lastig om een landelijk beeld te vormen van de uitgangssituatie op basis van de plannen. Op basis van landelijke openbare data kunnen we wederom bevestigen hoe verschillend de arbeidsmarktsituaties en personeelstekorten zijn als onderwijsregio's met elkaar worden vergeleken.

Binnen de onderwijsregio's worden uiteenlopende activiteiten uitgevoerd. Op het gebied van werving en matching richten regio's zich bijvoorbeeld op het verbeteren van de informatievoorziening, het opzetten van regionale loketten, gezamenlijke arbeidsmarktcampagnes en strategische personeelsplanning. Er is aandacht voor specifieke doelgroepen zoals zij-instromers, studenten in tekortvakken en herintreders. Voor opleiding en professionalisering zetten regio's in op het verbeteren van opleidingsroutes, het verminderen van uitval, het ontwikkelen van inductieprogramma's en het opzetten van regionale scholingsstructuren. Er wordt gewerkt aan doorlopende leerlijnen, gedeelde kwaliteitskaders en gezamenlijke platforms voor kennisdeling. Daarnaast verkennen regio's manieren om het onderwijs anders te organiseren, bijvoorbeeld via teamonderwijs, flexibele roosters, digitale middelen en het inzetten van hybride professionals. Er worden proeftuinen en kennisnetwerken opgezet om ervaringen uit te wisselen en nieuwe concepten te testen.

Samenvattend laat deze eerste fase van het onderzoek zien dat het onderwijsregiobeleid in korte tijd heeft geleid tot een breed netwerk van samenwerkingsverbanden. De ambities zijn groot en de eerste stappen zijn gezet, maar de uitvoering is nog volop in ontwikkeling. De verschillen tussen regio's zijn groot, zowel in aanpak als in voortgang (deels ook door het verschil tussen voorloperregio's en volgende regio's).

5.2 Vervolgstappen in het onderzoek

We vinden het belangrijk om te benadrukken dat deze rapportage de eerste fase vormt van een meerjarig evaluatieonderzoek naar het onderwijsregiobeleid. Het betreft een zogenoemde 'relatieve'⁵⁴ nulmeting, waarin een eerste beeld wordt geschetst van de stand van zaken rond de invoering van het beleid en de ontwikkeling van de onderwijsregio's. De rapportage is daarmee verkennend van aard en bevat nadrukkelijk nog geen harde uitspraken over de effectiviteit of doelmatigheid van het beleid. De bevindingen zijn gebaseerd op een combinatie van bronnen: verkennende interviews met vertegenwoordigers van landelijke organisaties, een analyse van vijftig regionale plannen van aanpak, en een deskstudie van beleidsdocumenten en beschikbare arbeidsmarktdata. Deze aanpak is gekozen om een eerste beeld te krijgen van hoe het beleid in de praktijk wordt opgepakt en ervaren.

Het onderzoek maakt gebruik van een beleidsmodel gebaseerd op de 'Theory of Change'. Dit model helpt om inzichtelijk te maken hoe beleidsinterventies, zoals de vorming van onderwijsregio's, via bepaalde mechanismen en aannames kunnen leiden tot gewenste uitkomsten en impact. In deze eerste fase is het model vooral gebruikt om de onderzoeksvragen te structureren en om de verzamelde informatie te ordenen. In latere fasen zal het model ook worden ingezet om de relatie tussen ingezette middelen, uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten systematisch te analyseren.

Deze eerste rapportage legt daarmee de basis voor het vervolg van het onderzoek. In de komende fasen zal het onderzoek worden verdiept met aanvullende dataverzameling, waaronder een landelijke vragenlijst onder betrokkenen in de regio's, focusgroepen met onderwijspersoneel, schoolleiders en andere stakeholders en verdiepende casestudies. Deze vervolgstappen zijn nodig om een beter onderbouwd oordeel te kunnen vormen over de werking van het beleid in de praktijk. Pas dan kunnen er uitspraken worden gedaan over de mate waarin het onderwijsregiobeleid effectief en doelmatig bijdraagt aan het versterken van samenwerking en het terugdringen van personeelstekorten. De huidige rapportage moet dan ook vooral worden gelezen als een eerste inventarisatie van hoe het beleid wordt opgepakt, welke kansen en knelpunten zich daarbij voordoen, en welke vragen en aandachtspunten in het vervolgonderzoek verder moeten worden uitgewerkt. Dat leidt tot de volgende onderzoeksvragen die we als aandachtspunten binnen de bestaande onderzoeksvragen (zie bijlage I) meenemen naar de volgende onderzoeksfasen:

- In hoeverre heeft de schaalgrootte van onderwijsregio's invloed op een effectieve en doelmatige samenwerking?
- Welke inzichten leveren de ervaringen van opleidingsinstituten in meerdere regio's op voor het verbeteren van afstemming en efficiëntie?
- Hoe verhoudt het tempo van beleidsinvoering zich tot de behoefte aan reflectie en analyse binnen onderwijsregio's?
- Wat zijn de effecten van de integratie van structuren zoals SO&P en RAP op bestuurlijke complexiteit?
- Welke werkzame principes blijken uit de praktijk voor een heldere en werkbare verdeling van verantwoordelijkheden binnen onderwijsregio's?
- Hoe beïnvloeden verschillende besluitvormingsstructuren de transparantie, betrokkenheid en slagkracht van onderwijsregio's?
- Welke structurele condities bevorderen gelijkwaardige samenwerking tussen partners binnen onderwijsregio's?

⁵⁴ Relatief omdat een deel van de onderwijsregio's al eerder dan 2025 is gestart.

- In hoeverre draagt versterkte betrokkenheid van leraren bij aan een betere aansluiting van beleid op de onderwijspraktijk?
- Welke vormen van medezeggenschap blijken effectief in het realiseren van betekenisvolle inbreng van de beroepsgroep in regionaal beleid?
- Hoe wordt in de praktijk een werkbare balans gevonden tussen centrale sturing en regionale beleidsruimte?
- Op welke manier kunnen financiële prikkels vormgegeven worden om regionale autonomie te ondersteunen?
- Hoe worden arbeidsmarktdata effectief ingezet bij het formuleren van doelen en activiteiten in onderwijsregio's?
- Welke praktijken dragen bij aan een transparante en doelgerichte inzet van middelen binnen onderwijsregio's?

Bijlage I

Onderzoeksvragen

Hieronder zijn de aan het onderzoek meegegeven onderzoeksvragen geformuleerd waarbij de aandachtspunten (pagina's 31 en 32) die de eerste fase van het onderzoek heeft opgeleverd zijn meegenomen.

Onderzoeksvraag 1: *In hoeverre heeft het onderwijsregiobeleid bijgedragen aan het terugdringen van personeelstekorten in de verschillende onderwijssectoren?*

- Welke prikkels/kaders (financieel, juridisch, ondersteuning) zijn helpend in de samenwerking binnen onderwijsregio's?
- Op welke manier worden financiële prikkels ingezet om regionale autonomie te ondersteunen?
- Zijn generieke kenmerken te definiëren voor de vormgeving van onderwijsregio's (bijvoorbeeld grootte, denominatie, schooltypen, onderwijsconcepten, kleinschalig aanbod)?
- In hoeverre heeft de schaalgrootte van onderwijsregio's invloed op een effectieve en doelmatige samenwerking?
- Hoe verhouden de output (directe resultaten) en outcome (langetermijneffecten) van het beleid zich tot de geïnvesteerde middelen?
- Welke onverwachte uitkomsten (positieve en negatieve neveneffecten) zijn voortgekomen uit het beleid?
- Hoe is de vorming van een landelijk netwerk van onderwijsregio's verlopen, en welke knelpunten of vertragingen zijn hierbij geconstateerd?

Onderzoeksvraag 2: *In hoeverre heeft de (boven)sectorale samenwerking bijgedragen aan het terugdringen van regionale personeelstekorten?*

- Wat zijn de effecten van de integratie van structuren zoals SO&P en RAP op bestuurlijke complexiteit?
- Hoe beïnvloeden verschillende besluitvormingsstructuren de transparantie, betrokkenheid en slagkracht van onderwijsregio's?
- Hoe is het tempo van beleidsinvoering afgestemd op de behoefte aan reflectie en analyse binnen onderwijsregio's?
- Wat zijn de inzichten uit ervaringen van opleidingsinstituten in meerdere regio's voor afstemming en efficiëntie?

Onderzoeksvraag 3: *Hoe effectief zijn de onderwijsregio's in het verbeteren van de processen rondom werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel?*

- Hoe dragen regionale loketten bij aan de effectiviteit van de onderwijsregio's?
- Hoe is de verbinding van de regionale loketten met het (landelijke) onderwijsloket?
- In hoeverre wordt gelijkwaardige toewijzing van personeel gerealiseerd door onderwijsregio's?

Onderzoeksvraag 4: *Wat zijn de ervaringen van onderwijspersoneel met matching, werving, opleiding, begeleiding en professionalisering binnen de onderwijsregio's, en hoe dragen deze bij aan de tevredenheid en retentie?*

- In hoeverre draagt versterkte betrokkenheid van leraren bij aan een betere aansluiting van beleid op de onderwijspraktijk?
- Welke vormen van medezeggenschap blijken effectief in het realiseren van betekenisvolle inbreng van de beroepsgroep in regionaal beleid?
- In hoeverre richten onderwijsregio's zich ook op het anders organiseren van onderwijs en wat kunnen we daaruit leren?

Onderzoeksvraag 5: *In hoeverre richten onderwijsregio's zich op het tegengaan van de ongelijke verdeling van personeelstekorten en wat kunnen we daaruit leren?*

- Welke werkzame principes blijken uit de praktijk voor een heldere en werkbare verdeling van verantwoordelijkheden binnen onderwijsregio's?
- Hoe wordt in de praktijk een werkbare balans gevonden tussen centrale sturing en regionale beleidsruimte?
- Hoe effectief worden arbeidsmarktdata ingezet bij het formuleren van doelen en activiteiten in onderwijsregio's?

Onderzoeksvraag 6: *Hoe wordt de samenwerking tussen (grote en kleine) schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep binnen onderwijsregio's vormgegeven?*

- Welke structuren en mechanismen zijn opgezet om gelijkwaardige samenwerking te faciliteren?
- Welke uitdagingen en succesfactoren zijn geconstateerd voor het realiseren van gelijkwaardige samenwerking binnen onderwijsregio's?
- Welke rollen spelen de regionale allianties van lerarenopleidingen en gerelateerde samenwerkingsverbanden (zoals SO&P, RAP) binnen onderwijsregio's, en hoe werkbaar zijn deze structuren voor betrokken partijen?
- Welke structurele condities bevorderen gelijkwaardige samenwerking tussen partners binnen onderwijsregio's?

Onderzoeksvraag 7: *Hoe wordt de samenwerking tussen schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep ervaren? In welke mate is er sprake van gelijkwaardige samenwerking?*

- Welke structuren bevorderen transparantie in de samenwerking en hoe ervaren betrokkenen deze structuren?
- Hoe wordt de verdeling van middelen ervaren en in hoeverre ondersteunt deze gelijkwaardige samenwerking?
- Hoe is omgegaan met het doorsnijden van bestaande regionale samenwerkingen en financieringsstromen (zoals SO&P, RAP) bij het verdelen van middelen?
- Welke praktijken dragen bij aan een transparante en doelgerichte inzet van middelen binnen de regio's?
- Hoe effectief zijn de integraties van financieringsstromen bij het vergroten van de beleidsruimte van onderwijsregio's?

Bijlage II Lijst met geïnterviewden

Organisatie en functies

RE (Realisatie-Eenheid)

- Coördinator
- Programmadirecteur
- Programmamanager

PO-Raad (sectorvereniging voor het primair onderwijs)

- Beleidsmedewerker (2x)
- Bestuurslid

VO-raad (sectorvereniging voor het voortgezet onderwijs)

- Beleids- en projectleider
- Voorzitter

MBO Raad (sectorvereniging voor het middelbaar beroepsonderwijs)

- Beleidsadviseur

VH (Vereniging Hogescholen)

- Beleidsadviseur

LOBO (Landelijk Overleg Lerarenopleiding Basisonderwijs)

- Voorzitter

ADEF (Algemeen Directeurenoverleg Educatieve Faculteiten)

- Directeur
- Opleidingsmanager

UNL (Universiteiten van Nederland)

- Programmaleider

ICL (Interuniversitaire Commissie Lerarenopleidingen)

- Voorzitter po-kant
- Voorzitter vo-kant
- Wetenschappelijk directeur

AOb (Algemene Onderwijsbond)

- Beleidsmedewerker

FvOv (Federatie van Onderwijsvakorganisaties)

- Voorzitter
- Bestuurslid
- Decentraal onderhandelaar

CNV (Christelijk Nationaal Vakverbond)

- Beleidsadviseur (2x)

Organisatie en functies

AVS (Academie & Vakvereniging Schoolleiders)

- Beleidsadviseur

Platform VVVO (Platform Vakinhoudelijke Verenigingen Voortgezet Onderwijs)

- Voorzitter

Het Onderwijsloket

- Directeur
-

Bijlage III

Onderzoeksteam

Berenschot

Het onderzoeksteam bestond uit de volgende personen:

Projectleiding/onderzoekers:

- Marcel de Haas
- Karin Visser

Onderzoekers:

- Bram Lankreijer
- Martha Jordaen
- Saraï Sapulete
- Sara Wildschut
- Thomas Kools



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl