



RAPPORT

Derde tussenrapportage evaluatie onderwijsregio's

24 juni 2026

Samenvatting

Dit rapport betreft de derde fase van een tweejarig evaluatieonderzoek naar het onderwijsregiobeleid. Aanleiding voor dit beleid vormen de aanhoudende personeelstekorten in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Er is ingezet op het verbinden van bestaande samenwerkingen tot onderwijsregio's, om te zorgen voor voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel en het leren omgaan met schaarste aan onderwijspersoneel. Inmiddels is sprake van een landelijk dekkend van 49 onderwijsregio's waarbinnen schoolbesturen, opleiders en de beroepsgroep gezamenlijk activiteiten uitvoeren gericht op het werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel. Het gaat hierbij dan om leraren, onderwijsondersteunend personeel en schoolleiders.

Het evaluatieonderzoek richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderwijsregiobeleid. Na een verkennende eerste fase en een tweede fase met een brede uitvraag onder alle regio's, richt deze derde rapportage zich op zeven verdiepend onderzochte casusregio's. Deze zijn bewust geselecteerd op variatie in schaal, geografische afbakening, sectorsamenstelling, urgentie van tekorten en ontstaansgeschiedenis, zodat recht wordt gedaan aan de pluriformiteit van het landelijke netwerk van onderwijsregio's. Sommige regio's zijn grootstedelijk en kennen hoge tekorten, andere opereren in krimpregio's met een andere arbeidsmarktdynamiek. Er zijn regio's met een brede ketenbenadering (po, vo en mbo), maar ook sectorale regio's. Sommige regio's zijn territoriaal scherp afgebakend, andere functioneren als netwerkregio zonder duidelijke geografische begrenzing. Deze diversiteit is bepalend voor de manier waarop regio's hun opgave vormgeven en voor de aard en snelheid van hun resultaten.

Een belangrijke algemene opbrengst is de toegenomen bestuurlijke bewustwording en het gevoel van collectieve verantwoordelijkheid. Regionale samenwerking wordt minder gezien als vrijblijvende optie en meer als gezamenlijke noodzaak. Het onderbrengen van bestaande initiatieven (zoals Samen Opleiden, RAP-structuren en hr-netwerken) onder één regionaal kader leidt tot meer samenhang tussen activiteiten, en tot concrete voorzieningen zoals gezamenlijke inductietrajecten, afgestemde stagevergoedingen en versterkte regionale loketten voor instroom en matching. Structurele impact van de onderwijsregio's op instroom, uitval of retentie kan op dit moment nog niet overtuigend worden aangetoond. Een systematische vergelijking met de situatie vóór invoering ontbreekt en de beleidsperiode is nog relatief kort. De bijdrage van onderwijsregio's moet daarom vooralsnog als indicatief en versterkend worden geduid: zij bundelen, structureren en intensiveren bestaande activiteiten, maar harde causale effecten zijn nog niet vast te stellen.

De voortgang blijkt sterk samen te hangen met een aantal randvoorwaarden. Heldere governance met duidelijk mandaat, overzichtelijke overlegstructuren en transparante besluitvorming zijn essentieel. Meerjarige financiering biedt stabiliteit en strategische ruimte, al wordt de administratieve last (met name rond Samen Opleiden) als aanzienlijk ervaren. Ook een professionele werkorganisatie met krachtig en stabiel programmamanagement is cruciaal om ambities om te zetten in uitvoering. Onderliggend spelen vertrouwen en gedeeld urgentiebesef een belangrijke rol.

De ontwikkeling van onderwijsregio's wordt gekenmerkt door vier terugkerende dilemma's. Regio's balanceren tussen het behouden van bestaande samenwerkingen en het realiseren van verdere integratie en vernieuwing. Zij zoeken naar voldoende structuur en legitimiteit, zonder dat governance wendbaarheid en tempo belemmert. Ook de betrokkenheid van de beroepsgroep vraagt om een evenwicht tussen professionele invloed en bestuurlijke werkbaarheid, terwijl de meerwaarde in de praktijk niet altijd direct zichtbaar is. Tot slot speelt de spanning tussen regionale collectiviteit en instellingsautonomie: besturen werken samen aan een gezamenlijke

opgave, maar blijven individueel aanspreekbaar binnen een stelsel met eigen prikkels. Regio's hanteren hierbij doorgaans pragmatische tussenvormen om deze spanningen hanteerbaar te maken.

De conclusie is dat onderwijsregio's een pluriform landschap vormen en zich in een opbouw- en verdiepingsfase bevinden. Er is een werkbare infrastructuur ontstaan en bestuurlijke samenwerking is geïntensiveerd, maar de legitimiteit van het model moet zich de komende jaren bewijzen door zichtbare en merkbare verbeteringen in het primaire proces. De vier dilemma's vormen geen tijdelijke knelpunten, maar de structurele dynamiek van regionale samenwerking.

De aanbevelingen richten zich op verdere verdieping en positionering. Regio's worden opgeroepen scherper te prioriteren en te focussen op die thema's waar regionale meerwaarde het grootst is. De inhoudelijke arbeidsmarktopgave moet leidend zijn, met governance als ondersteunend instrument. Het vergroten van merkbare impact in de praktijk en het versterken van professionele betrokkenheid via inhoudelijke co-creatie zijn cruciaal voor legitimiteit. Daarnaast is systematisch lerend vermogen en bovenregionale kennisdeling nodig om samenhang te versterken en dubbel werk te voorkomen.

Voor OCW ligt er een opgave in het bieden van richting en stabiliteit. Een heldere langetermijnvisie op de positie van onderwijsregio's binnen het bestel kan helpen bij strategische keuzes. Ook is reflectie nodig op stelselprikkels die regionale samenwerking kunnen belemmeren, evenals aandacht voor de positie van medezeggenschap in een gelaagd samenwerkingslandschap.

In de vierde fase ronden wij het onderzoek af met een tweede en laatste zelfreflectieronde onder alle onderwijsregio's. Die fase actualiseert en valideert eerdere bevindingen en vormt de basis voor een synthetiserende eindrapportage over doeltreffendheid en doelmatigheid, waarin ook de bredere context en ondersteuningsstructuur worden betrokken.

Hoewel uiteenlopende opvattingen bestaan over de noodzaak van de beleidskeuze voor onderwijsregio's, overheerst onder betrokkenen een pragmatische houding: het netwerk staat, laten we het zo goed mogelijk laten werken. Dit onderzoek beoogt daaraan bij te dragen door patronen, werkzame mechanismen en spanningen inzichtelijk te maken en richting te geven aan de verdere ontwikkeling van het onderwijsregiobeleid en de onderwijsregio's.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	5
Inleiding	5
1.1 Achtergrond van het evaluatieonderzoek	5
1.2 Onderzoeksopzet	6
1.3 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2	9
Onderwijsregio's: een divers landschap	9
2.1 Ontstaansgeschiedenis van de regio's	9
2.2 Omvang en schaalgrootte	11
2.3 Geografische afbakening en regionale logica	11
2.4 Sectorale focus en breedte van de samenwerking	11
2.5 Urgentie en regionale context	12
2.6 Resumerend	12
Hoofdstuk 3	13
Opbrengsten en randvoorwaarden	13
3.1 Opbrengsten	13
3.2 Randvoorwaarden	16
3.3 Resumerend	19
Hoofdstuk 4	20
Dilemma's rondom uitdagingen	20
4.1 Behoud versus ontwikkeling	20
4.2 Structuur versus wendbaarheid	22
4.3 Betrokkenheid van de beroepsgroep versus bestuurlijke efficiëntie	24
4.4 Collectieve verantwoordelijkheid versus institutionele autonomie	27
4.5 Resumerend	30
Hoofdstuk 5	31
Conclusies en aanbevelingen	31
5.1 Conclusies	31
5.2 Aanbevelingen	34
5.3 Tot slot	37
Bijlage 1. Onderzoeksteam	39
Bijlage 2. De zeven bestudeerde onderwijsregio's	40

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond van het evaluatieonderzoek

In Nederland hebben veel scholen in het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) al lange tijd te maken met personeelstekorten (tekort aan leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel).¹ Om de personeelstekorten regionaal aan te kunnen pakken, presenteerden landelijke partijen in december 2022 het 'Werkplan samen voor het beste onderwijs'.² Dat plan wil bestaande samenwerkingen verbinden tot onderwijsregio's en zo een landelijk netwerk van onderwijsregio's vormen. Door partijen meer regionaal te laten samenwerken kunnen, aldus het plan, initiatieven worden gebundeld, middelen doelmatiger worden gebruikt en kan er maatwerk worden geleverd voor regionale behoeften. Zo zou het behoud en de instroom van personeel moeten verbeteren.

Vooruitlopend op subsidie van de overheid zijn in de zomer van 2023 de eerste onderwijsregio's gestart als zogenoemde voorloperregio's. Onderwijsregio's bouwen voort op reeds bestaande samenwerkingsverbanden tussen schoolbesturen en lerarenopleidingen, waaronder de 'regionale aanpak personeelstekorten' (RAP), Samen Opleiden en Professionaliseren (SO&P) en de (regionale) educatieve allianties van lerarenopleidingen. De regio's richten zich daarbij op versterkte samenwerking tussen schoolbesturen, lerarenopleidingen en de beroepsgroep om te zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel. Ze zetten daarbij in op het werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel en het leren omgaan met schaarste aan onderwijspersoneel.

De subsidieregeling 'Onderwijsregio's 2024' is in het leven geroepen om deze regionale partijen daarbij te ondersteunen. De subsidieregeling 'Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's 2025' was daarvan de opvolger. Met deze laatste subsidieregeling is een belangrijke stap gezet in het realiseren van een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's. Als vervolg hierop is in het voorjaar van 2025 de meerjarige subsidieregeling 'Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's 2026-2029' getroffen. Anno 2026 is sprake van een landelijk dekkend netwerk van 49 onderwijsregio's.

Het doel van het landelijke beleid, onder meer via deze subsidies, is het faciliteren en stimuleren van de samenwerking op activiteiten die moeten resulteren in voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel binnen de onderwijsregio's en het leren omgaan met schaarste aan onderwijspersoneel. Onderwijsregio's werken hierbij 'lerend': goede ideeën worden gedeeld en regio's krijgen ruimte voor regionaal maatwerk. De Realisatie-Eenheid (RE) ondersteunt dit proces met kennisdeling, cijfers, en gesprekken met regio's en vervult een aanjagersrol. Onderzoek speelt hierbij een belangrijke rol.

¹ In het vervolg verwijzen we naar 'leraren, schoolleiders en ondersteunend personeel' als we spreken over personeel en/of het tekort aan personeel.

² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/12/13/bijlage-i-b-werkplan-samen-voor-het-beste-onderwijs>.

1.2 Onderzoeksopzet

Berenschot (zie bijlage 1 voor de samenstelling van het onderzoeksteam) voert in opdracht van OCW een evaluatie uit om te onderzoeken in hoeverre het onderwijsregiobeleid doeltreffend en doelmatig is. Dit onderzoek moet helpen om waar nodig tijdig bij te sturen en moet tevens succes- en verbeterpunten zichtbaar maken vanuit een lerend perspectief. Het evaluatieonderzoek sluit daarmee aan bij aan de lerende aanpak tussen en binnen de onderwijsregio's. Het betreft een tweejarig onderzoek (over de kalenderjaren 2025 en 2026), waarbij we halfjaarlijks over onze bevindingen rapporteren. De eerste rapportage leverden we op in mei 2025, het tweede rapport in december 2025, het onderhavige rapport betreft de derde van uiteindelijk vier rapportages (zie figuur 1).



Figuur 1. Onderzoeksfasering en bronnen.

De hoofdvraag van het gehele tweejarige evaluatieonderzoek luidt: 'In hoeverre is het onderwijsregiobeleid doeltreffend en doelmatig in het realiseren van de opgave om te zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel binnen onderwijsregio's?' Het verkennend onderzoek in de eerste fase beoogde een eerste inzicht te verschaffen in het onderwijsregiobeleid en de invoering ervan binnen de onderwijsregio's. De bevindingen werden gebaseerd op een combinatie van bronnen: verkennende interviews met vertegenwoordigers van landelijke organisaties, een analyse van de plannen van aanpak van onderwijsregio's, en een bureaustudie van beleidsdocumenten en beschikbare arbeidsmarktdata. Deze aanpak was gekozen om een eerste beeld te krijgen van de manier waarop het beleid in de praktijk werd opgepakt en ervaren.

We concluderen in die eerste rapportage³ dat het onderwijsregiobeleid in korte tijd een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's heeft opgeleverd, waarbij de ambities groot lijken te zijn en er duidelijke verschillen in aanpak en voortgang bestaan tussen de regio's. We verzamelden diverse aandachtspunten die we onder meer gebruikten om de onderzoeksvragen mee aan te scherpen en in te kleuren. Daarnaast nam OCW de uitkomsten van het verkennend onderzoek mee

³ Zie: <https://www.aanpaklerarentekort.nl/documenten/2025/06/24/eerste-tussenrapport-evaluatie-onderwijsregios>.

in de Voortgangsbrief Lerarenstrategie 3 juli 2025.⁴ Ook verwerkte OCW relevante onderzoeksuitkomsten voor zover mogelijk in de subsidieregeling 'Landelijk dekkend netwerk onderwijsregio's 2026-2029'.

Onze eerste rapportage legde een goede basis voor de tweede fase, waarin het onderzoek werd verdiept met aanvullende dataverzameling en -analyses via een vragenlijst aan alle onderwijsregio's (via de penvoerders) en twee focusgroepen met lerarenopleiders en de beroepsgroep. In algemene zin liet deze tweede tussentijdse evaluatie veelbelovende ontwikkelingen en resultaten zien, veelal in lijn met onze eerste rapportage. Er bleken echter ook knelpunten te zijn die om aandacht en bijsturing vroegen.⁵ De uitkomsten zijn meegenomen in de [Kamerbrief Lerarenstrategie december 2025](#).⁶

De eerste twee deelonderzoeken gaven een beeld van de manier waarop het beleid is opgepakt en welke kansen er liggen, maar ook welke knelpunten zich voordoen. In deze derde fase hebben we ingezoomd op zeven onderwijsregio's die we als casestudies hebben verdiept.⁷ Bij de selectie van casestudies is gestreefd naar een zo representatief mogelijke steekproef, op basis van kenmerken zoals geografische ligging, hoogte van het personeelstekort, denominatie, omvang, sectorensamenstelling (po, vo, mbo), en of er sprake is van een voorloperpositie.

Binnen elke casestudie namen wij (groeps)interviews af bij de regiocoördinatoren, een vertegenwoordiging vanuit de schoolbesturen (po, vo en/of mbo) als werkgevers, een vertegenwoordiging vanuit de opleiders (mbo, hbo en/of wo) en vertegenwoordigers vanuit de beroepsgroep. Deze interviews vonden per homogene groep afzonderlijk plaats, aan de hand van toegesneden gespreksleidraden. Voorafgaand aan de interviews (die meestal fysiek op locatie van de penvoerder en op één dag plaatsvonden) werden beschikbare documenten (zoals de activiteitenplannen) bestudeerd.

In fase 4 zullen we het onderzoek afronden met een tweede en laatste gestructureerde zelfreflectieronde onder de onderwijsregio's, uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst, op vergelijkbare wijze als in fase 2. Daarin nemen we ook vragen op ter validatie van een aantal inzichten die we tot en met onderzoeksfase 3 hebben opgedaan. De bevindingen uit fase 1 tot en met fase 4 worden integraal verwerkt in de eindrapportage, die naar verwachting eind 2026 verschijnt.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport doet verslag van de derde fase van het tweejarige evaluatieonderzoek naar het onderwijsregiobeleid. Hierboven is de achtergrond van het beleid geschetst en is toegelicht hoe het evaluatieonderzoek is opgezet, welke fasen er worden doorlopen en hoe in deze derde rapportage is ingezoomd op zeven geselecteerde casusregio's.

Deze regio's zijn bewust geselecteerd op variatie zodat zij representatief zijn voor het landelijk netwerk van onderwijsregio's en zodat recht wordt gedaan aan de breedte van het veld. Hoofdstuk 2 biedt een systematische beschrijving van de diversiteit van de zeven onderzochte onderwijsregio's en vormt daarmee het analytisch vertrekpunt voor de verdere duiding. In bijlage 2 worden de zeven regio's individueel beschreven op basis van onze verdieping.

⁴ Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/57c7b137-973d-4554-a04d-bba6138891e9/file>.

⁵ Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/dbc3212c-8e85-4153-8a34-df77887e3d6e/file>.

⁶ Te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/6d66cf9e-08ff-48f5-b674-12a591dbef7d/file>.

⁷ Het derde deelonderzoek richtte zich primair op de werking, opbrengsten en ervaren meerwaarde in de praktijk. De ondersteuningsstructuur op landelijk niveau is daarbij niet afzonderlijk onderzocht en valt buiten de scope van dit deelonderzoek.

Hoofdstuk 3 richt zich op de opbrengsten en resultaten van de onderwijsregio's als samenwerkingsverbanden. Centraal staat wat de regionale samenwerking daadwerkelijk bijdraagt aan de kernopgave: het zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel. Daarbij wordt gekeken naar zowel concrete resultaten als minder tastbare opbrengsten. Ook worden de randvoorwaarden besproken die volgens betrokkenen bijdragen aan succesvolle samenwerking en impact.

In hoofdstuk 4 verschuift de aandacht naar de gedeelde dilemma's en uitdagingen die, ondanks de onderlinge verschillen, in alle regio's terugkeren. Tegen de achtergrond van de geschetste diversiteit worden de belangrijkste spanningsvelden en rode draden uitgewerkt. Daarmee wordt zichtbaar welke vraagstukken samenhangen met specifieke contexten en waar juist regio-overstijgende patronen en leerpunten ontstaan.

Tot slot bevat hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen. Hier worden de belangrijkste inzichten uit de casestudies samengebracht en vertaald naar overkoepelende bevindingen en aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van het onderwijsregiobeleid en de onderwijsregio's.

HOOFDSTUK 2

Onderwijsregio's: een divers landschap

Voordat we in de volgende hoofdstukken ingaan op opbrengsten en randvoorwaarden (hoofdstuk 3) en vervolgens op kerndilemma's en uitdagingen (hoofdstuk 4), staan we eerst stil bij de onderlinge verschillen tussen de zeven onderzochte onderwijsregio's. Deze diversiteit is geen toevallig bijeffect, maar een bewuste keuze in de opzet van het onderzoek in deze fase. We hebben deze regio's geselecteerd met het expliciete doel om de variatie zichtbaar te maken zodat recht wordt gedaan aan de breedte van het veld. Door die variatie bewust in de steekproef te verankeren, ontstaat er een rijk en genuanceerd beeld van de uiteenlopende omstandigheden waarin onderwijsregio's zich bevinden en hoe zij zich daarin ontwikkelen. In dit hoofdstuk brengen we deze variatie in kaart.

De zeven geselecteerde onderwijsregio's vormen een herkenbare afspiegeling van het landelijke geheel. Dit geldt zowel voor de ontstaansgeschiedenis (zoals het al dan niet zijn van een voorloperregio), als voor de omvang en schaalgrootte (het aantal schoolbesturen/leerlingen en opleiders), de geografische spreiding (waaronder ook een niet-geografisch afgebakende regio), de sectorsamenstelling (po, vo en/of mbo) en de urgentie, gezien vanuit de ernst van de personeelstekorten. Daarmee bieden deze zeven regio's een voldoende brede en evenwichtige basis om patronen en inzichten te duiden in relatie tot het landelijke beeld.

De zeven onderwijsregio's (zie uitgebreide beschreven in bijlage 2) laten samen zien hoe divers het landschap van regionale samenwerking in het onderwijs is. In tabel 1 (hieronder in paragraaf 2.1) vatten we ze samen aan de hand van de genoemde kenmerken.

2.1 Ontstaansgeschiedenis van de regio's

Een logisch vertrekpunt om de variatie in de regio's te begrijpen, is hun ontstaansgeschiedenis. Geen van de zeven regio's is volledig 'nieuw' ontstaan; in alle gevallen werd er voortgebouwd op bestaande netwerken, partnerschappen of arbeidsmarktinitiatieven.

In onderwijsregio Twente, Achterhoek en Oost-Salland gaat de samenwerking terug tot 2005, toen de eerste partnerschappen 'Samen Opleiden' werden ingericht. Later volgden regionale arbeidsmarktinitiatieven, waardoor er bij de vorming van de onderwijsregio al sprake was van een stevig fundament en langdurige relaties tussen besturen en opleiders. Ook onderwijsregio Koerskracht groeide vanuit een bestaand netwerk rondom Samen Opleiden. Wat begon als een kleinschalige samenwerking tussen enkele besturen, ontwikkelde zich tot een landelijk netwerk met een gedeeld profiel, dat vervolgens is verbreed tot een integrale arbeidsmarktaanpak.

De totstandkoming van de onderwijsregio Haaglanden vond plaats tegen de achtergrond van de urgente regionale personeelsproblematiek. De regio kende al stevige bestuurlijke samenwerkingen. De sterke bestuurlijke inzet van enkele bestuurders zorgde voor tempo en zichtbaar commitment in de opstartfase van de onderwijsregio. De onderwijsregio werd hier nadrukkelijk gekoppeld aan bestaande partnerschappen en regionale agenda's.

Ook de overige regio's zijn ontstaan door het samenvoegen of herordenen van bestaande structuren. Zaanstreek-Waterland kwam voort uit twee reeds samenwerkende RAP-regio's. De Zeeuwse Onderwijsregio integreerde een bestaande Zeeuwse bestuursorganisatie tot één gezamenlijk kader voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en mbo. MBO Gelderland formaliseerde eerdere hr- en professionaliseringsinitiatieven binnen één overkoepelende regio. In al deze gevallen was de onderwijsregio eerder een logische volgende stap dan een radicale koerswijziging.

Deze uiteenlopende ontstaansroutes laten zien dat de onderwijsregio zich in de praktijk ontwikkelt vanuit regionale dynamiek en historie.

Tabel 1. Kenmerken per onderwijsregio (2026).⁸

Onderwijsregio >	Haaglanden	Koerskracht	Noorderwijzer	Twente, Achterhoek, Oost-Salland	Zaanstreek Waterland	Zeeuwse Onderwijsregio	MBO Gelderland
Kenmerken							
Sectoren	Po, vo, mbo	Po	Vo	Vo, mbo	Po	Po, vo, mbo	Mbo
Aantal schoolbesturen	53	41	12	11	11	28	8
Aantal leerlingen ⁹	Ca. 175.000	Niet beschikbaar	Ca. 25.000	Ca. 70.000	Ca. 30.000	Ca. 60.000	Ca. 50.000
Personeelstekort ¹⁰	Hoog (> 10%)	Laag (< 5%)	Laag (< 5%)	Laag (< 5%)	Hoog (>10%)	Gem. (5-10%)	Niet beschikbaar
Aantal betrokken opleidingsinstituten	12	1	4	3	5	4	1
Partnerschappen SO&P	15	10	2	3	4	2	3

⁸ Als uitgangspunt hanteren wij de gegevens van www.onderwijsregio.nl, tenzij deze zijn gecorrigeerd vanuit de onderwijsregio zelf.

⁹ [Home | Onderwijsarbeidsmarkt in cijfers](#). Voor het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) zijn op de website van de onderwijsregio's de gegevens over het jaar 2023 gehanteerd. Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is uitgegaan van het schooljaar 2024/2025.

¹⁰ [Rapportage personeelstekorten onderwijsregio's](#)

2.2 Omvang en schaalgrootte

Naast de ontstaansgeschiedenis verschilt de schaal van de regio's aanzienlijk. Aan het ene uiteinde staat Onderwijsregio Haaglanden, met 53 schoolbesturen en circa 175.000 leerlingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Het betreft een grootstedelijke regio met een breed en complex onderwijsveld, waarin veel actoren, partnerschappen en opleidingsinstituten samenkomen.

Daartegenover staan kleinere en meer overzichtelijke regio's. Noorderwijzer omvat circa 25.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs binnen één provincie, waardoor alle vo-besturen in Drenthe in één samenwerkingsverband zijn verenigd. Zaanstreek-Waterland richt zich op ongeveer circa 30.000 leerlingen in het primair onderwijs en kent een beperkt aantal besturen, wat de onderlinge afstemming relatief direct maakt.

Tegelijkertijd laat Koerskracht zien dat schaal niet alleen in aantallen zit, maar ook in spreiding. Met 41 schoolbesturen in het primair onderwijs geografisch sterk verspreid over Nederland. MBO Gelderland omvat ongeveer 50.000 studenten binnen acht mbo-instellingen en bestrijkt een groot deel van de provincie. Deze verschillen in schaal en concentratie hebben directe gevolgen voor de bestuurlijke complexiteit.

2.3 Geografische afbakening en regionale logica

De manier waarop een regio geografisch is afgebakend, verschilt eveneens sterk. Sommige onderwijsregio's zijn duidelijk territoriaal georganiseerd. Haaglanden sluit aan bij een samenhangend stedelijk gebied in de Randstad, terwijl de Zeeuwse Onderwijsregio de gehele provincie Zeeland bestrijkt en daarmee een duidelijke provinciale logica volgt.

In andere gevallen is de regionale logica minder strak territoriaal, maar historisch of inhoudelijk bepaald. Twente, Achterhoek en Oost-Salland omvat een uitgestrekt gebied in Oost-Nederland, waarin meerdere subregio's samenwerken op basis van een lange traditie van partnerschappen en arbeidsmarktinitiatieven. Hier is de geografische omvang groot, maar de samenwerking geworteld in bestaande netwerken.

Koerskracht vormt een uitgesproken uitzondering op het regiobegrip. De deelnemende schoolbesturen zijn verspreid over verschillende provincies en arbeidsmarktregio's. De samenhang wordt niet gevormd door geografische nabijheid, maar door een gedeelde identiteit en inhoudelijke visie. Daarmee laat deze regio zien dat 'regio' binnen het stelsel ook kan functioneren als netwerkconcept in plaats van strikt territoriale eenheid. De werking en het effect van een onderwijsregio hangen dus niet per se samen met de geografische afbakening van de onderwijsregio.

2.4 Sectorale focus en breedte van de samenwerking

Ook wat betreft sectorale samenstelling lopen de regio's uiteen. Sommige regio's kiezen voor een brede ketenbenadering waarin primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs gezamenlijk optrekken. Haaglanden en de Zeeuwse Onderwijsregio zijn daarvan duidelijke voorbeelden. In deze regio's wordt de arbeidsmarktopgave integraal benaderd, met aandacht voor doorstroom, mobiliteit tussen sectoren en gezamenlijke professionalisering.

Andere regio's zijn sectoraal ingericht. Noorderwijzer richt zich uitsluitend op het voortgezet onderwijs in Drenthe en omgeving, waardoor alle vo-besturen binnen één provinciale structuur samenwerken. MBO Gelderland concentreert zich volledig op het middelbaar beroepsonderwijs. Zaanstreek-Waterland en Koerskracht richten zich met name op het primair onderwijs. Deze sectorale focus maakt het mogelijk om gericht in te spelen op specifieke arbeidsmarktvoorwaarden.

binnen één onderwijslaag, maar betekent ook dat de samenwerking minder ketenbreed is georganiseerd.

De keuze voor een brede of sectorale opzet hangt vaak samen met regionale verhoudingen en historie. In provincies met een overzichtelijke schaal kan een integrale aanpak logisch zijn, terwijl in andere contexten juist sectorspecifieke verdieping vooropstaat.

2.5 Urgentie en regionale context

Tot slot verschilt elke regionale opgave wat betreft aard en intensiteit. In grootstedelijke regio's zoals Haaglanden en Zaanstreek-Waterland is er sprake van forse personeelstekorten. In Haaglanden worden er in het primair onderwijs tekorten van meer dan tien procent gerapporteerd. In Zaanstreek-Waterland ligt het tekort aan leraren rond de twaalf procent en is het tekort aan schoolleiders nog aanzienlijk hoger. In deze context ligt de nadruk sterk op werving, instroombevordering en het beperken van uitval.

In andere regio's speelt een andere dynamiek. In Drenthe beïnvloeden demografische krimp en leerlingdaling de samenwerking binnen Noorderwijzer, waardoor de focus verschuift naar duurzame inzetbaarheid en mobiliteit van personeel. In de Zeeuwse Onderwijsregio zijn de tekorten minder extreem, maar structureel aanwezig en gecombineerd met regionale spreiding en krimp. Hier draait het om het waarborgen van continuïteit en kwaliteit in een relatief dunbevolkte provincie.

2.6 Resumerend

De bovenstaande beschrijving maakt duidelijk hoe groot de variatie is tussen de zeven onderzochte onderwijsregio's. Zij verschillen in ontstaansgeschiedenis, schaal, geografische logica, sectorsamenstelling en urgentie van de arbeidsmarktopgave, en opereren daarmee in wezenlijk verschillende contexten. Tegelijkertijd vormen zij samen een herkenbare afspiegeling van het landelijke netwerk van 49 regio's. Juist deze diversiteit is van belang voor de verdere analyse. In de volgende hoofdstukken bezien wij tegen deze achtergrond welke opbrengsten en randvoorwaarden zichtbaar worden (hoofdstuk 3) en welke kerndilemma's en uitdagingen zich aandienen (hoofdstuk 4). De verschillen die in dit hoofdstuk zijn geschetst, helpen om die bevindingen te duiden: wat in de ene context logisch en werkbaar is, kan in een andere context andere accenten vragen. Daarmee vormt dit hoofdstuk het noodzakelijke referentiekader voor de interpretatie van de verdere resultaten.

HOOFDSTUK 3

Opbrengsten en randvoorwaarden

Onderwijsregio's brengen schoolbesturen, opleiders en de beroepsgroep bijeen rond een gezamenlijke opgave. Zij zetten in op het werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren van onderwijspersoneel. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is wat deze gezamenlijke inzet concreet en minder concreet heeft voortgebracht. Welke resultaten zijn er al zichtbaar in de aanpak van personeelstekorten?

Naast de resultaten zelf besteden we expliciet aandacht aan de randvoorwaarden die volgens betrokkenen bijdragen aan succes. We verkennen welke factoren het beter mogelijk lijken te maken om daadwerkelijk impact te realiseren op werving, opleiding en behoud van personeel, nu en in de toekomst.

Wanneer we in de volgende hoofdstukken spreken over 'de onderwijsregio's', baseren we ons op de zeven uitgevoerde casestudies. Waar wordt gesproken over meerdere regio's, betreft dit steeds meerdere van deze zeven onderzochte regio's.

3.1 Opbrengsten

3.1.1 Bestuurlijke bewustwording en collectieve verantwoordelijkheid

Een eerste, breed herkenbare opbrengst is de veranderde houding ten opzichte van regionale samenwerking. Veel door ons gesproken bestuurders die eerder minder nadrukkelijk betrokken waren bij regionale arbeidsmarktvraagstukken, ervaren deze betrokkenheid door deelname aan de onderwijsregio nu expliciet als onderdeel van hun verantwoordelijkheid.

Een veel gehoord geluid is ook dat er sprake is van een verschuiving van terughoudendheid of concurrentiedenken naar een meer gezamenlijke oriëntatie. Waar besturen enkele jaren geleden nog nadrukkelijk als concurrenten opereerden, bestaat er nu meer bereidheid om samen te werken aan strategische personeelsplanning, gezamenlijke inductie en regionale mobiliteit. In een van de regio's leidde dit volgens eigen zeggen tot een expliciet kantelpunt: de erkenning dat onderlinge concurrentie de regionale arbeidsmarkt verzwakt en dat samenwerking noodzakelijk is om structureel effect te bereiken.

Ook in de regio's waar de personeelstekorten minder acuut worden ervaren, is de bewustwording gegroeid dat arbeidsmarktvraagstukken niet langer uitsluitend instellings- of bestuursgebonden kunnen worden benaderd en dat de toekomstige opgave mogelijk zwaarder zal worden. De onderwijsregio fungeert daarmee als katalysator voor een bredere blik: van 'mijn scholen' naar 'onze regio'.

Aan de andere kant laat het onderzoek zien dat deze bestuurlijke bewustwording niet automatisch betekent dat er binnen elke regio sprake is van unaniem enthousiasme. In meerdere regio's geven betrokkenen aan dat er ook bestuurders en organisaties zijn die zich hebben neergelegd bij het ontstaan van de onderwijsregio en zich vanuit een pragmatische houding richten op 'het beste ervan maken' binnen de gegeven context. Daarnaast is er bij enkele betrokkenen nog sprake van fundamentele bedenkingen bij de gekozen constructie, bijvoorbeeld ten aanzien van bestuurlijke complexiteit, autonomie of de vraag in hoeverre de onderwijsregio daadwerkelijk meerwaarde toevoegt ten opzichte van bestaande samenwerkingsvormen. Deze variatie in houding onderstreept dat bestuurlijke bewustwording continu aandacht vereist.

3.1.2 Bundeling en versterking van bestaande initiatieven

In alle regio's is de vorming van de onderwijsregio geen volledig nieuw begin, maar eerder een bundeling en herpositionering van bestaande samenwerkingen. Partnerschappen rond Samen Opleiden, RAP-structuren, hr-netwerken en diverse professionaliseringsinitiatieven zijn samengebracht binnen één regionaal kader. Deze bundeling heeft nadrukkelijk de potentie om meer massa en schaal te creëren voor kennisdeling en om expertise gerichter te verbinden. Ook kan zij bijdragen aan een betere afstemming tussen afzonderlijke projecten en de strategische doelen van de regio, waardoor initiatieven minder naast elkaar bestaan en sterker in samenhang worden gepositioneerd. Daarnaast biedt het samenbrengen van overlegstructuren kansen om versnippering te verminderen en meer overzicht te creëren. Tot slot maakt het werken onder één herkenbare noemer het mogelijk om bestaande initiatieven zichtbaarder te maken en als onderdeel van een bredere regionale arbeidsmarktaanpak te profileren.

In de praktijk krijgt dit op uiteenlopende manieren vorm. In één regio zijn veertien opleidingsscholen samengebracht in één netwerk. Elders wordt toegewerkt naar één regionale opleidingsschool met gezamenlijke kwaliteitsafspraken. In weer een andere regio fungeerde de vorming van de onderwijsregio volgens eigen zeggen expliciet als 'vliegwiel' om bestuurlijke tafels te ordenen en efficiënter samen te werken. De opbrengst ligt daarbij niet alleen in nieuwe projecten, maar juist ook in het versterken, verbinden en strategisch positioneren van bestaande initiatieven. Dat wil niet zeggen dat de bestuurlijke drukte in alle regio's en voor alle betrokkenen is verminderd.¹¹

Bundeling en versterking

Onderwijsregio MBO Gelderland heeft drie al langer lopende hr-initiatieven, de Gelderse Professionaliseringsagenda, het MBO Medewerkers Loopbaancentrum en Samen Opleiden, integraal ondergebracht in één gezamenlijk regionaal kader. Daarmee zijn professionalisering, werving en matching, en opleiden en begeleiding organisatorisch verbonden en bestuurlijk geborgd binnen één structuur. De samenwerking is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken mbo-instellingen, waardoor gezamenlijke prioriteiten en middelenverdeling expliciet zijn afgestemd.

Op het gebied van arbeidsmarkt en hrm zijn meerdere concrete resultaten zichtbaar binnen de zeven onderzochte regio's. Om een aantal voorbeelden te noemen:

- Het gelijktrekken van stagevergoedingen om concurrentie tussen besturen te voorkomen.
- Het ontwikkelen van gezamenlijke inductieprogramma's voor startende leraren.

¹¹ Hierop wordt in Hoofdstuk 4 nader ingegaan.

- Het intensiveren van begeleiding voor zij-instromers en PDG-deelnemers.
- Het monitoren van uitval in het eerste jaar.
- Het benutten van arbeidsmarktanalyses voor prioritering van activiteiten en prognoses richting 2030.
- Het verkennen van bovenbestuurlijke invalpools.

Ook zijn er diverse voorbeelden te noemen van gezamenlijke kwaliteitsontwikkeling. In sommige regio's wordt gewerkt aan kwaliteitsontwikkeling op basis van het landelijke kwaliteitskader voor Samen Opleiden. In een andere regio is een netwerk gestart rond het professionaliseren van huisacademies, waardoor instellingen elkaar beter leren kennen en expertise delen. Daarnaast krijgt professionalisering een regionale impuls, onder meer via jaarlijkse onderwijsdagen gericht op ontmoeting en kennisdeling, interprofessioneel samen opleiden en praktijkgerichte netwerken binnen scholen en afstemming van praktische zaken zoals stagedagen, uurtarieven en facturering.

Hr-netwerk

Onderwijsregio Koerskracht heeft een hr-netwerk opgezet waarin hr-professionals van aangesloten besturen structureel samenwerken aan arbeidsmarktvragestukken. Dit netwerk wordt ingezet om gezamenlijke invalconstructies en invalpools te ontwikkelen als alternatief voor externe bureaus. Daarnaast wordt expliciet gewerkt met arbeidsmarktdata om beter te kunnen sturen op instroom en het vervullen van vacatures. De kern van deze aanpak is dat strategisch personeelsbeleid niet alleen bestuurlijk wordt besproken, maar ook via een hr-netwerk wordt georganiseerd en uitgevoerd.

3.1.3 Regionale loketten en gezamenlijke profilering

Een zichtbare en in meerdere regio's terugkerende ontwikkeling binnen de onderwijsregio's (veelal voor de komst van de onderwijsregio's al ingezet), is de doorontwikkeling of versterking van regionale onderwijsloketten. Deze loketten fungeren als centraal aanspreekpunt voor (potentiële) onderwijsprofessionals en vormen daarmee een concreet instrument in de aanpak van instroom en matching. Ze bieden informatie over werken in het onderwijs, begeleiden zij-instromers bij oriëntatie en matching, onderhouden vacaturebanken en organiseren (in sommige gevallen) intakegesprekken of begeleidingstrajecten via instroommakelaars. Door deze functies regionaal te bundelen ontstaat één herkenbaar punt waar vragen over loopbaanmogelijkheden, opleidingsroutes en beschikbare vacatures samenkomen.

De meerwaarde van deze loketten ligt op meerdere niveaus. Allereerst vergroten zij de zichtbaarheid van de regio als arbeidsmarkt. In plaats van afzonderlijke schoolwebsites met eigen procedures, presenteren regio's zich steeds vaker gezamenlijk richting potentiële kandidaten. Dit draagt bij aan een sterker regionaal profiel en vermindert onderlinge concurrentie. Daarnaast ondersteunen loketten de matching tussen vraag en aanbod, doordat zij zicht hebben op vacatures binnen meerdere besturen. Zo kunnen kandidaten zich breder oriënteren dan op één instelling.

Ook intern hebben de loketten een verbindende functie. Zij brengen hr-professionals, opleiders en schoolbesturen samen rond instroomvragestukken en zorgen voor meer samenhang tussen werving, begeleiding en professionalisering. In sommige regio's worden loketten bovendien gekoppeld aan bredere arbeidsmarktanalyses, waardoor zij niet alleen uitvoerend, maar ook signalerend werken. De mate van bekendheid en benutting verschilt per regio. Waar het loket in de ene regio een sterk merk is geworden en aantoonbaar kandidaten aantrekt, bevindt het loket zich elders nog in een opbouwfase. De ontwikkeling van onderwijsloketten laat daarmee goed zien hoe onderwijsregio's bestaande initiatieven bundelen, professionaliseren en strategischer positioneren.

3.2 Randvoorwaarden

Naast de hierboven genoemde opbrengsten in samenwerking, professionalisering en gezamenlijke infrastructuur, is er vanuit onze bestudering van de zeven regio's ook een aantal bevorderende randvoorwaarden naar voren gekomen die bepalend lijken te zijn voor het realiseren (dan wel het bestendigen) van deze opbrengsten. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op governance, financiering, stabiliteit, cultuur en professionaliteit.

3.2.1 Heldere governance en mandaat

Uit onze interviews leiden we af dat duidelijkheid over rollen, verantwoordelijkheden en mandaat een belangrijke randvoorwaarde voor succes wordt gevonden. De volgende elementen werden daarbij genoemd:

- Een heldere rolverdeling tussen regie (bijvoorbeeld de stuurgroep) en uitvoering (zoals programmateams en werkgroepen).
- Mandaat aan de bestuurstafel om knopen door te hakken.
- Transparantie over middelen en besluitvorming.
- Eenvoud in overlegstructuren en het waar mogelijk samenvoegen van overlappende tafels.

Minder overlegdruk en een werkbare schaal worden expliciet genoemd als voorwaarden om enthousiasme te behouden voor de inhoud. Uit onze gesprekken ontstaat een genuanceerd beeld van wat dan als een werkbare schaal wordt ervaren. De meeste gesprekspartners geven aan dat hun regio in beginsel werkbaar is, maar dat dit minder samenhangt met het absolute aantal scholen of de geografische omvang dan met de manier waarop de samenwerking is georganiseerd. In grotere of geografisch uitgestrekte regio's worden fysieke afstand en diversiteit in belangen soms als complicerende factoren genoemd, met name wanneer besluitvorming veel afstemming vraagt.

Aan de andere kant zijn er ook de grotere regio's waar de schaal juist als kracht wordt gezien, bijvoorbeeld vanwege meer kritische massa, bredere expertise en grotere slagkracht richting arbeidsmarkt en opleidingen. Wat de samenwerking als werkbaar doet ervaren, lijkt vooral te liggen in factoren als:

- overzichtelijke en consistente overlegstructuren
- duidelijke vertegenwoordiging en terugkoppeling binnen de eigen achterban
- beperking van bestuurlijke drukte en dubbele tafels
- een gedeeld urgentiebesef en gezamenlijke opgaven
- professionele ondersteuning (bijvoorbeeld programmamanagement) die coördinatie uit handen neemt.

Omgekeerd wordt de schaal als minder werkbaar ervaren wanneer de complexiteit toeneemt zonder dat de besluitvorming meebeweegt, bijvoorbeeld door veel betrokken partijen met uiteenlopende belangen, onduidelijk mandaat of stapeling van overleglagen. De ervaring van 'werkbaarheid' blijkt daarmee primair een kwestie van governance, cultuur en procesinrichting, en pas in tweede instantie van omvang. Een regio kan groot zijn en toch werkbaar functioneren, mits structuur en vertrouwen op orde zijn; en een kleinere regio kan alsnog als minder werkbaar of zelfs belastend worden ervaren wanneer rollen, verwachtingen en besluitvorming onvoldoende zijn uitgekristalliseerd.

Samenvattend ervaren de regio's hun schaal als werkbaar, maar wel onder de voorwaarde dat complexiteit actief wordt gemanaged. Niet zozeer het aantal scholen of de geografische omvang lijkt doorslaggevend, maar de mate waarin structuur, mandaat, ondersteuning en onderling vertrouwen zorgen voor overzicht en slagvaardigheid.

Structuur

In de Zeeuwse Onderwijsregio is de governance expliciet gelaagd ingericht met een stuurgroep (ZBO) waarin po-, vo- en mbo-besturen en opleidingsscholen zijn vertegenwoordigd, een kerngroep van drie personen en een projectleidersoverleg met projectleiders (tien tot vijftien) onder vier inhoudelijke pijlers. De stuurgroep komt circa tien keer per jaar bijeen en de onderwijsregio staat vast op de agenda, wat zorgt voor structurele besluitvorming en bestuurlijke borging. Binnen de regio wordt gewerkt met vertegenwoordiging om efficiënt te overleggen, waardoor niet iedereen overal aan tafel zit, maar mandaat duidelijk is belegd. Tegelijk wordt expliciet het gesprek gevoerd over de ruimte van projectleiders en de rol van bestuurders, wat wijst op bewuste aandacht voor mandaat en doorzettingskracht.

3.2.2 Stabiliteit door meerjarige financiering

De overgang naar een meerjarige subsidieregeling (2026-2029) wordt in alle regio's als een duidelijke verbetering ervaren, vooral vanwege de stabiliteit en strategische ruimte die dit biedt, maar dit geldt minder voor de administratieve lasten. We gaan op beide aspecten dieper in.

De meerjarige beschikking maakt het mogelijk om personele inzet zoals programmamanagement stabiel te organiseren en investeringen in inductie, professionalisering en opleidingskwaliteit over meerdere jaren te plannen. De regio's geven aan dat zij hierdoor minder ad hoc hoeven te prioriteren en beter in staat zijn om een samenhangende koers uit te zetten. Het positieve oordeel heeft dus expliciet betrekking op de overgang van een jaarlijkse naar een vierjarige systematiek. Sommige gesprekspartners plaatsen daarbij wel de kanttekening dat voor structurele arbeidsmarkt- en opleidingsvraagstukken een nog langere horizon wenselijk zou zijn; de stap naar vier jaar wordt gezien als grote vooruitgang, maar biedt nog geen volledige zekerheid voor de meer lange termijn.

Daarbij wordt ook aangegeven dat de kwaliteit van de aanleveringen verbetert en dat er sprake is van een leereffect in het stelsel. De term 'aanzienlijke verantwoordingslast' blijkt in de gesprekken vooral kwalitatief bedoeld. Er worden geen eenduidige urenramingen genoemd, waardoor het lastig is om de belasting precies te kwantificeren. Wel is het duidelijk dat de zwaarte vooral wordt ervaren bij de penvoerders en bij opleidingsscholen die in meerdere regio's actief zijn, omdat daar de coördinatie, afstemming en indiening samenkomen. Voor individuele scholen die voornamelijk middelen ontvangen en lokaal besteden, lijkt de last beperkter te zijn.

Voor opleidingsscholen geldt een extra complexiteit. De onderwijsregio ontvangt een bedrag voor elke student en zij-instromer die volgens de systematiek van samen opleiden¹² wordt opgeleid. In de praktijk vraagt dit om een gedetailleerde registratie en onderlinge afstemming en controle van studentenaantallen per opleider en per vestiging. Het kalibreren van tellijsten, het corrigeren van verschillen en het voldoen aan specifieke aanleververeisten¹³ richting DUS-I wordt door betrokkenen als foutgevoelig en tijdsintensief ervaren. De vergelijking met de oude situatie (voor het ontstaan van de onderwijsregio's) maakt dit gevoel scherper. Waar voorheen de controle grotendeels via de eigen accountant verliep en vooral door deze accountant werd gekeken of er een deugdelijke administratie aanwezig was, vraagt de huidige systematiek om meer specifieke en inhoudelijke aanlevering bij DUS-I als onderdeel van de subsidieverantwoording. Opleidingsscholen die in meerdere onderwijsregio's participeren, geven aan dat zij vroeger met één administratie

¹² Volgens het [Kwaliteitskader Samen Opleiden in de Onderwijsregio](#)

¹³ De vorm van de administratie is overigens vrij. Hier is geen vast format voort.

konden volstaan, terwijl zij nu per regio afzonderlijk gegevens moeten aanleveren. Dat vergroot de complexiteit en de coördinatielast.

3.2.3 Professionele werkorganisatie en sterk programmamanagement

Uit de gevoerde gesprekken is voor ons duidelijk geworden dat ambities alleen waargemaakt kunnen worden met een professionele werkorganisatie. Als succesfactoren worden daarbij zichtbaar:

- een sterke programmaleider of projectleider met aanjaagfunctie
- stabiliteit in programmamanagement (wisselingen leiden tot discontinuïteit)
- voldoende capaciteit voor coördinatie en monitoring
- heldere communicatielijnen tussen de bestuurlijke en uitvoerende niveaus.

Sommige bestuurders gaven aan het 'spannend' te vinden om langdurig te investeren in een werkorganisatie, vooral omdat de baten van die investering zich niet direct of eenduidig laten vertalen in zichtbare resultaten. De opbrengsten (zoals betere samenwerking, sterkere regionale afstemming of verbeterde instroom en retentie) worden vaak pas op middellange of lange termijn merkbaar en zijn bovendien lastig rechtstreeks toe te schrijven aan de inzet van de werkorganisatie. Dat maakt het ingewikkeld om intern te verantwoorden waarom middelen structureel worden vastgelegd in coördinatie, programmamanagement en overlegstructuren, terwijl de druk op het primaire proces en de eigen begroting onverminderd groot blijft.

Daarnaast speelt mee dat een werkorganisatie vraagt om vaste personele inzet en daarmee om meerjarige financiële verplichtingen. In een context waarin bekostiging, leerlingaantallen en beleidsprioriteiten kunnen veranderen, ervaren besturen het als risicovol om capaciteit 'vast te zetten' in een regionale structuur waarvan de concrete meerwaarde zich pas later bewijst. Ook is er soms spanning tussen het collectieve belang van de regio en het individuele belang van de eigen organisatie: investeringen in regionale infrastructuur renderen niet altijd direct of zichtbaar binnen de eigen school.

Niettemin wordt breed erkend door besturen dat de samenwerking zonder structurele inzet kwetsbaar en afhankelijk blijft van incidentele trekkers of tijdelijke subsidies. Juist continuïteit in programmamanagement, dataverzameling en onderlinge afstemming blijkt nodig om tot duurzame verbeteringen te komen. De spanning zit daarmee niet in de noodzaak van investeren, maar in de onzekerheid over timing, toerekenbaarheid en de zichtbaarheid van effecten.

Collectief leren

Onderwijsregio Haaglanden heeft een aparte governance-vragenlijst uitgezet waarop goede respons is gekomen, met een goede afspiegeling van de regio. De uitkomsten zijn niet alleen verzameld, maar ook bestuurlijk besproken in een regionaal overleg, waarbij expliciet is gereflecteerd op de vraag wat de impact van het netwerk is en hoe men samen wil werken. Door governance systematisch te evalueren én de resultaten collectief te bespreken, wordt bestuurlijke verantwoordelijkheid niet impliciet verondersteld, maar expliciet gemaakt. Dit biedt een mooi voorbeeld van een samenwerking waarin er collectief geleerd wordt en de samenwerking doorlopend wordt gemonitord, geëvalueerd en waar nodig wordt bijgesteld.

3.3 Resumerend

De voorgaande paragrafen laten zien dat onderwijsregio's in relatief korte tijd een aantal betekenisvolle opbrengsten hebben gerealiseerd. Bestuurlijk is de bewustwording en het gevoel van collectieve verantwoordelijkheid zichtbaar toegenomen; samenwerking rond arbeidsmarktvraagstukken wordt minder als optioneel en meer als gezamenlijke opgave ervaren. Daarnaast zijn bestaande initiatieven gebundeld en versterkt onder één regionaal kader, waardoor meer samenhang is ontstaan tussen werven, matchen, opleiden, begeleiden en professionaliseren. Dit heeft dit geleid tot concrete voorzieningen, zoals gezamenlijke inductietrajecten, afgestemde stagevergoedingen en versterkte regionale loketten die instroom en matching ondersteunen. Daarbij past wel de kanttekening dat structurele effecten op instroom, uitval of behoud nog niet overtuigend zichtbaar kunnen worden gemaakt. Gezien de relatief korte looptijd van het beleid en de fase waarin veel regio's zich bevinden (met nadruk op opbouw en inrichting) is dat ook niet onverwacht.

De interviews maken ook duidelijk dat voortgang niet vanzelf ontstaat, maar afhankelijk is van een aantal cruciale randvoorwaarden. In de kern gaat het om heldere governance met daadwerkelijk mandaat en overzichtelijke overlegstructuren, om stabiliteit en voorspelbaarheid via meerjarige financiering, om een professionele werkorganisatie met krachtig en continu programmamanagement, en om een gedeeld urgentiebesef en onderling vertrouwen tussen partners. Juist in de samenhang tussen deze factoren lijkt de uitvoeringskracht te ontstaan: structuur en mandaat bieden richting, financiering geeft ruimte voor continuïteit, een stevige werkorganisatie zorgt voor realisatie, en vertrouwen maakt samenwerking duurzaam.

Deze randvoorwaarden zijn echter niet vanzelfsprekend en vragen voortdurend onderhoud. Daarmee vormt dit hoofdstuk niet alleen een overzicht van wat is bereikt, maar ook een inkijk in de condities waaronder verdere impact mogelijk is. In het volgende hoofdstuk verdiepen we daarom de kerndilemma's en spanningen die zichtbaar worden wanneer regio's proberen deze randvoorwaarden te borgen en hun samenwerking verder te verduurzamen.

HOOFDSTUK 4

Dilemma's rondom uitdagingen

Bij de ontwikkeling van de onderwijsregio's komen verschillende dilemma's rondom uitdagingen naar voren die richtinggevend zijn voor hun functioneren en verdere groei. Ondanks verschillen in schaal, samenstelling en context, zien we in alle onderzochte regio's vergelijkbare dilemma's terugkeren. Deze vier dilemma's vormen als het ware de onderliggende dynamiek van de regionale samenwerking:

1. Behoud versus doorontwikkeling.
2. Structuur versus wendbaarheid.
3. Betrokkenheid van de beroepsgroep versus bestuurlijke efficiëntie.
4. Collectieve verantwoordelijkheid versus institutionele autonomie.

In de volgende paragrafen worden de vier dilemma's nader uitgewerkt.

4.1 Behoud versus ontwikkeling

4.1.1 Spanningsveld

Een terugkerend spanningsveld is het balanceren tussen behouden van wat goed functioneert en het benutten van de onderwijsregio als kans voor ontwikkeling en vernieuwing. De onderwijsregio is in veel gevallen niet op een leeg veld ontstaan, maar voortgekomen uit een bundeling van bestaande partnerschappen, opleidingsscholen, RAP-structuren en regionale hr-netwerken. Dat roept de vraag op in hoeverre de komst van de onderwijsregio moet leiden tot een fundamentele herinrichting, of juist tot een versterking en geleidelijke doorontwikkeling van wat er al is.

Enerzijds bestaat er breed draagvlak om succesvolle samenwerkingsverbanden voort te zetten. In meerdere regio's functioneren Samen Opleiden-structuren en partnerschappen al jaren naar tevredenheid. Zij hebben vertrouwen opgebouwd, praktische routines ontwikkeld en herkenbaarheid in het veld gecreëerd. Het risico van ingrijpende herstructurering is dat er energie verloren gaat aan bestuurlijke herinrichting in plaats van dat die besteed wordt aan inhoudelijke versterking.

Anderzijds biedt de onderwijsregio expliciet ruimte (en heeft ze in zekere zin ook de opdracht) om arbeidsmarkt vraagstukken integraler en strategischer aan te pakken. Dat vraagt soms om het overstijgen van bestaande grenzen, het samenvoegen van stuurgroepen, het harmoniseren van afspraken, of het ontwikkelen van nieuwe gezamenlijke instrumenten en kwaliteitskaders. Te veel vasthouden aan het bestaande kan leiden tot versnippering en gemiste kansen op het gebied van schaalvoordeel en samenhang. Het dilemma is daarmee tweeledig: te veel behoud kan ontwikkeling en integratie afremmen, maar te snelle vernieuwing kan opgebouwde relaties, vertrouwen en uitvoeringskracht onder druk zetten. Met dit dilemma hebben alle zeven onderwijsregio's te maken.

Dit dilemma raakt ook aan de samenstelling van de middelen binnen onderwijsregio's. Een substantieel deel bestaat uit de voormalige middelen voor Samen Opleiden en uit voormalige

PBSS-/SHRM-middelen. Vooral die laatste werden in de oude regeling rechtstreeks ingezet op individuele scholen. Bij de start van de onderwijsregio's hebben nagenoeg alle regio's ervoor gekozen om deze middelen grotendeels door te zetten naar de scholen. Daardoor is de feitelijke inzet van een aanzienlijk deel van het budget niet fundamenteel veranderd. Dit betekent dat de ruimte voor volledig nieuwe gezamenlijke projecten in sommige regio's bewust beperkt is en er nog in geringe mate sprake is van een volledige herverdeling van middelen.

4.1.2 Hoe regio's hiermee omgaan

De meeste regio's kiezen voor een gefaseerde en pragmatische aanpak. In plaats van bestaande structuren abrupt te vervangen, worden zij ongewijzigd onder de paraplu van de onderwijsregio geplaatst en stap voor stap verder verbonden. Concreet zien we verschillende strategieën:

- Bestaande partnerschappen en opleidingsscholen blijven in eerste instantie intact, maar worden strategisch beter op elkaar afgestemd.
- Projecten en programma's worden langs een gezamenlijk regionaal toetsingskader gelegd, zodat zij sterker bijdragen aan de overkoepelende arbeidsmarktopgave.
- Stuurgroepen of overlegstructuren worden waar mogelijk samengevoegd om bestuurlijke druk te verminderen, zonder de uitvoeringspraktijk te verstoren.
- Nieuwe initiatieven, zoals regionale hr-netwerken, gezamenlijke inductieprogramma's of bovenbestuurlijke invalpools, worden toegevoegd aan de bestaande activiteiten om geleidelijk meer samenhang te creëren.

De gekozen middenweg, behoud én geleidelijke verandering, lijkt in meerdere regio's zowel bij te dragen aan stabiliteit als beweging. De onderwijsregio wordt primair ingezet als het verbindende kader dat bestaande kwaliteit borgt en versterkt. Doorontwikkeling ontstaat dan organisch, bijvoorbeeld via gezamenlijke kwaliteitsafspraken, het professionaliseren van eerder genoemde 'huisacademies' of het ontwikkelen van regionale loketten. De komst van de onderwijsregio wordt ook benut om scherper te prioriteren en keuzes te maken, door middelen gericht in te zetten en projecten te beoordelen op hun bijdrage aan de kernopgave. Ook daar gebeurt dit echter meestal met behoud van de bestaande infrastructuur. Daarbij worden de volgende positieve effecten genoemd:

- Behoud van vertrouwen en continuïteit in de uitvoering.
- Minder weerstand van betrokkenen tegen 'weer een nieuwe structuur'.
- De mogelijkheid om stap voor stap toe te werken naar integralere samenwerking.
- De ruimte om governance tussentijds te evalueren en op die manier te leren.

Toch blijft hierbij ook een spanningsveld voelbaar. We constateren dat de bundeling onder één noemer nog niet automatisch leidt tot echte integratie. De uitdaging is om te voorkomen dat de onderwijsregio slechts een bestuurlijke schil rond bestaande initiatieven wordt, zonder dat er inhoudelijke vernieuwing plaatsvindt. Het dilemma tussen behoud en ontwikkeling raakt daarmee aan een fundamenteelere vraag: is de onderwijsregio vooral een structurerend kader voor bestaande samenwerking, of een transformatief instrument voor een nieuwe manier van werken aan de onderwijsarbeidsmarkt?

De geschetste 'geleidelijke beweging' lijkt passend bij de complexiteit van het veld. Ontwikkeling wordt niet gezocht in radicale herstructurering, maar in het verdiepen van samenwerking, het verbinden van losse initiatieven en het versterken van de gezamenlijke arbeidsmarktaanpak.

4.2 Structuur versus wendbaarheid

Ondanks de grote verschillen tussen regio's wat betreft omvang en samenstelling, vertonen de governancestructuren overeenkomsten. In alle regio's is sprake van een besluitvormend overleg (doorgaans een stuurgroep of bestuurstafel) waarin bestuurders en opleiders zitting hebben. Daaronder functioneren programmeams, projectgroepen of werklijnen die de uitvoering voorbereiden en coördineren.

Binnen deze herkenbare structuur speelt echter een terugkerend spanningsveld: hoe ver moet de governance vormgegeven of geformaliseerd worden, en wanneer ga je vooral aan de slag met de inhoud? Zoals eerder aangegeven erkennen betrokkenen dat duidelijke afspraken over rollen, mandaat en besluitvorming noodzakelijk zijn om legitimiteit en transparantie te waarborgen. Tegelijkertijd bestaat de zorg dat te veel nadruk op structuur kan leiden tot vertraging of bestuurlijke stilstand.

Daarbij speelt ook het vraagstuk van schaal. In kleinere regio's wordt de kleinschaligheid vaak ervaren als kracht: korte lijnen, onderling vertrouwen en snelle besluitvorming maken het mogelijk om relatief wendbaar te opereren. In grotere regio's biedt de omvang juist voordelen in termen van bredere sectorale dekking en meer massa om initiatieven te dragen. Regio's proberen de governance zo in te richten dat besluitvorming helder en zorgvuldig is, zonder dat dit ten koste gaat van tempo en innovatievermogen. Het is de uitdaging om complexe samenwerking vorm te geven én tegelijkertijd voldoende wendbaar te blijven.

4.2.1 Complexiteit

Een breed gedeelde uitdaging is het voorkomen van toenemende complexiteit en administratieve belasting. Voor opleidingsinstituten (mbo, hbo en wo) krijgt deze complexiteit een extra dimensie. Zij opereren vrijwel altijd 'over meerdere onderwijsregio's heen'. Studenten bewegen zich niet strikt binnen regionale grenzen en kiezen opleidingen of stageplaatsen op basis van inhoud, reistijd of persoonlijke voorkeur, niet op basis van bestuurlijke indeling. Daarnaast bestaat nog het spanningsveld dat de regionale educatieve allianties van lerarenopleidingen geografisch niet altijd een-op-een aansluiten bij de onderwijsregio's. Dit heeft verschillende consequenties:

- Opleiders nemen deel aan meerdere governancestructuren met elk hun eigen overlegtafels, prioriteiten en verantwoordingsafspraken.
- Opleidingsscholen die in meerdere onderwijsregio's participeren moeten per regio afzonderlijk gegevens aanleveren.
- Strategische keuzes (bijvoorbeeld over capaciteit, stageplaatsen of inzet van opleiders) moeten worden afgestemd op uiteenlopende regionale verwachtingen.

Meerdere opleiders ervaren dat verschillen in regionale prioritering (bijvoorbeeld rond zij-instroom, inductie of mobiliteit) leiden tot uiteenlopende afspraken over begeleiding, bekostiging of eigen kwaliteitskaders van onderwijsregio's. Wanneer opleidingsscholen in verschillende regio's onder verschillende kwaliteitskaders vallen, vraagt dit extra afstemming binnen de opleiding zelf. Voor mbo-instellingen speelt bovendien dat zij vaak zowel opleider als werkgever zijn. Dat betekent dat zij in sommige regio's aan tafel zitten als partner in Samen Opleiden, terwijl zij in andere regio's primair vanuit werkgeversperspectief deelnemen.

De deelname aan meerdere regio's betekent dat opleidingsinstituten voortdurend moeten balanceren tussen regionale maatwerkafspraken, interne uniformiteit en kwaliteitsborging, en efficiënte inzet van beperkte capaciteit. Stafdiensten en opleidingscoördinatoren besteden relatief veel tijd aan overleg, verantwoording en afstemming. Dat kan ten koste gaan van tijd die besteed kan worden aan inhoudelijke ontwikkelingen of de begeleiding van studenten. Hier wordt een gebrek aan consistente arbeidsmarktdata voelbaar. Wanneer prognoses, definities van tekorten of indicatoren per regio verschillen, wordt het voor opleiders lastig om capaciteit strategisch te plannen.

Tegelijkertijd biedt de betrokkenheid bij meerdere regio's ook kansen: opleiders kunnen goede voorbeelden en instrumenten aan meerdere regio's verbinden en fungeren als kennisdrager over regiogrenzen heen. Kortom, de optelsom van meerdere regio's, verschillende (binnen de regio's gehanteerde) financieringsstromen en uiteenlopende datagrondslagen maakt dat met name opleidingsinstituten een structurele spanning ervaren tussen hun bovenregionale schaal en de regionale logica van de onderwijsregio's.

4.2.2 Hoe regio's hiermee omgaan

Binnen alle regio's speelt het vraagstuk hoe governance zó kan worden ingericht dat die de inhoud ondersteunt in plaats van vertraagt. Dit vraagt ten minste om heldere en waar mogelijk geharmoniseerde kaders, goede afstemming tussen regio's waar dezelfde opleiders actief zijn en bewuste keuzes aangaande schaal en structuur. Zonder dergelijke afstemming dreigt de complexiteit zich verder op te stapelen.

De onderzochte regio's hanteren verschillende strategieën om de spanning tussen structuur en wendbaarheid en de toenemende complexiteit beheersbaar te houden. Een eerste aanpak is het bewust beperken van bestuurlijke lagen door ervoor te kiezen om bestaande overlegtafels samen te voegen of om het aantal gremia te reduceren, zodat besluitvorming plaatsvindt in één helder gemandateerde stuurgroep of bestuurstafel. Daaronder wordt gewerkt met compacte programmateams die de ruimte krijgen om binnen afgesproken kaders snel te handelen zonder voortdurend terug te hoeven naar de bestuurstafel.

Daarnaast zien we dat regio's inzetten op duidelijke rol- en taakafbakening. Het expliciteren van verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld via een RACI-model¹⁴ of heldere projectopdrachten) moet voorkomen dat onderwerpen onnodig escaleren of blijven hangen tussen overleglagen. Dit draagt bij aan transparantie en voorkomt dat governance zelf een bron van vertraging wordt.

Om de complexiteit voor opleidingsinstituten te beperken, zoeken regio's actief de onderlinge afstemming op, met name waar dezelfde mbo-, hbo- of wo-opleidingen in meerdere regio's participeren. In sommige gevallen worden afspraken over kwaliteitskaders, begeleiding of monitoring zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Ook bovenregionale netwerken spelen hierin een rol: zij bieden een platform om verschillen te bespreken en waar mogelijk te harmoniseren. Hoewel volledige uniformiteit niet het doel is, wordt geprobeerd om onnodige verschillen te beperken.

Voor lerarenopleidingen, die in meerdere regio's participeren, biedt bovenregionale samenwerking houvast en vermindert zulke samenwerking de kans op uiteenlopende eisen en versnippering.

¹⁴ RACI: responsible, accountable, consulted, informed.

Bovenregionaal

Onderwijsregio Noorderwijzer is bewust voortgebouwd op bestaande samenwerkingen in het kader van Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P), RAP en de Noordelijke Educatieve Alliantie. De kenmerken komen overeen met die van een alliantie. Er is één penvoerder, die door alle partijen gemachtigd is om hen te vertegenwoordigen. Tegelijk zoekt de regio actief verbinding met andere onderwijsregio's in Noord-Nederland, zodat inhoudelijke afstemming en gezamenlijke belangenbehartiging bovenregionaal plaatsvinden. De kracht van deze aanpak is dat Noorderwijzer geen nieuwe parallelle structuur heeft opgetuigd, maar bestaande netwerken heeft benut én gekoppeld aan een noordelijke samenwerking.

4.3 Betrokkenheid van de beroepsgroep versus bestuurlijke efficiëntie

Een dilemma dat binnen alle zeven regio's zichtbaar is betreft het betrekken van de beroepsgroep bij de onderwijsregio. Hoewel iedereen het belang onderschrijft van actieve inbreng van leraren, schoolleiders en andere professionals, blijkt de manier waarop dit vorm moet krijgen in de praktijk complex. Het gaat daarbij niet om de vraag óf de beroepsgroep betrokken wordt, maar vooral hoe, en met welke invloed en zichtbaarheid.

In de regio's speelt de vraag hoe de beroepsgroep een formele plek in de governance moet krijgen. In enkele regio's is de beroepsgroep vertegenwoordigd in de stuurgroep, bijvoorbeeld via vertegenwoordiging vanuit een vakbond. In andere regio's is bewust gekozen voor een lichtere of indirecte vorm van betrokkenheid, bijvoorbeeld via projectleidersoverleggen, vakbonden die optreden als toehoorder, ondernemingsraden, of andere bestaande gremia.

Waar formele vertegenwoordiging ontbreekt, wordt dit soms vanuit de beroepsgroep als gemis ervaren. Tegelijkertijd roept formele deelname ook vragen op over mandaat, stemrecht en de verhouding tot het bestuurlijke besluitvormingsproces. Sommige bestuurders die op basis van unanimiteit werken, zijn terughoudend ten aanzien van een mogelijk vetorecht of een extra bestuurlijke laag. Daarmee ontstaat een spanningsveld tussen zeggenschap en bestuurlijke werkbaarheid.

4.3.1 Betrokken bij beleid versus betrokken bij de uitvoering

Een tweede terugkerend dilemma gaat over de vraag of de beroepsgroep vooral moet meedenken op strategisch niveau of juist betrokken moet zijn bij de uitvoering. Verschillende regio's benadrukken dat de kracht van de beroepsgroep vooral ligt in het primaire proces. In projecten als Samen Opleiden, inductietrajecten, curriculumontwikkeling of professionaliseringsactiviteiten zijn docenten, werkplekbegeleiders en schoolleiders actief betrokken.

Aan de andere kant blijkt dat betrokkenheid bij beleidsvorming minder vanzelfsprekend is. Professionals geven aan dat zij in de praktijk weinig invloed van de onderwijsregio's ervaren en dat het beperkt zichtbaar is wat de ontwikkelingen hierin zijn. De wens vanuit de beroepsgroep is om niet alleen geïnformeerd te worden, maar daadwerkelijk mee te denken én mee te doen, met name waar besluiten direct raken aan begeleiding, werkdruk en de aansluiting tussen theorie en praktijk.

4.3.2 Zichtbaarheid en herkenbaarheid van de onderwijsregio

In vrijwel alle regio's geven leraren, docenten, schoolleiders en andere professionals aan dat zij weinig merken van de onderwijsregio's. Veel van hen kennen vooral de activiteiten van opleidingsscholen, partnerschappen of afzonderlijke programma's, maar niet de onderwijsregio als

overkoepelend verband. Dit roept bij betrokkenen de vraag op of het überhaupt noodzakelijk is dat de beroepsgroep de onderwijsregio als zodanig kent. Uiteindelijk gaat het om de meerwaarde in de praktijk.

Dit leidt tot het dilemma dat de regio wel resultaten boekt, maar niet altijd als zodanig wordt herkend. Voor de beroepsgroep is vooral de concrete meerwaarde in de dagelijkse praktijk relevant (betere begeleiding, een breder professionaliseringsaanbod, verbeterde matching of vermindering van werkdruk); de bestuurlijke constructie daarachter wordt als minder relevant ervaren. Wanneer die meerwaarde niet direct zichtbaar is, wordt de onderwijsregio al snel ervaren als een 'ver-van-mijn-bed-show' en geldt het gezegde 'onbekend maakt onbemind'.

In meerdere regio's wordt geconstateerd dat professionals binnen de scholen niet altijd weten wat de onderwijsregio is of wat deze toevoegt ten opzichte van bestaande programma's zoals Samen Opleiden of regionale loketten. Partnerschappen en concrete voorzieningen worden vaak gemakkelijk gevonden en goed gewaardeerd, omdat zij direct aansluiten bij de praktijk. De onderwijsregio als overkoepelende structuur voelt voor de beroepsgroep soms abstracter en verder weg.

De opgave bestaat er dan ook uit om de verbinding tussen regionale afspraken en de dagelijkse onderwijspraktijk te versterken. De effecten die worden verwacht, zoals sterkere inductie, betere begeleiding van zij-instromers, meer mobiliteit, gezamenlijke strategische personeelsplanning en versterkte professionalisering, moeten merkbaar worden voor leraren, studenten en schoolleiders.

4.3.3 De positie van medezeggenschap

Met de komst van de onderwijsregio is ook de positie van de medezeggenschap in scholen in beweging gekomen. Traditioneel vindt besluitvorming over hr-gerelateerde onderwerpen (zoals professionalisering, taakbeleid of inzet van middelen voor begeleiding) primair plaats op school- of bestuursniveau, waar medezeggenschapsraden (MR/GMR) formele instemmings- en adviesrechten hebben.

Doordat steeds meer hr-gerelateerde thema's regionaal worden afgestemd of gezamenlijk worden vormgegeven, verschuift een deel van de besluitvorming naar het niveau van de onderwijsregio. Denk aan afspraken over stagevergoedingen, regionale inductietrajecten, gezamenlijke professionaliseringsprogramma's of bovenbestuurlijke mobiliteit. Dit roept de vraag op hoe de formele rechten van medezeggenschap zich verhouden tot regionale besluitvorming.

In de praktijk wordt hiermee verschillend omgegaan. Sommige regio's kiezen ervoor om bestaande MR- en GMR-structuren actief te informeren en te betrekken bij regionale plannen, bijvoorbeeld via bijeenkomsten of terugkoppeling via bestuurders. In andere regio's blijft de koppeling tussen regionale besluitvorming en formele medezeggenschap minder expliciet, waardoor het voor medezeggenschapsorganen minder duidelijk is waar zij invloed kunnen uitoefenen.

Dit leidt tot een nieuw spanningsveld: wanneer HR-beleid deels regionaal wordt vormgegeven, maar de formele medezeggenschap primair op instellingsniveau is georganiseerd, vraagt dat om heldere afspraken over informatievoorziening, rolverdeling en mandaat. Zonder die helderheid kan het gevoel ontstaan dat besluiten 'op afstand' worden genomen. Tegelijkertijd willen regio's voorkomen dat een extra formele medezeggenschapslaag op regionaal niveau leidt tot verdere bestuurlijke complexiteit.

4.3.4 Tijd, faciliteiten en urgentie

Een structurele uitdaging betreft de randvoorwaarden voor duurzame betrokkenheid van de beroepsgroep. In vrijwel alle regio's wordt benadrukt dat participatie alleen mogelijk is wanneer daarvoor daadwerkelijk tijd en vervanging in het primaire proces beschikbaar zijn. Zonder deze faciliteiten blijft deelname afhankelijk van individuele motivatie en bereidheid, wat de continuïteit en representativiteit onder druk zet. In sommige regio's is deelname van vertegenwoordigers financieel gefaciliteerd, in andere niet; dit verschil leidt tot spanning en tot verschillen in de mate van actieve betrokkenheid.

Naast tijd en vervanging worden heldere en consistente communicatie en zichtbare meerwaarde in de dagelijkse praktijk als cruciaal benoemd. Zolang leraren in hun professionele realiteit weinig merken van de onderwijsregio, blijft betrokkenheid beperkt. Regio's waar personeelstekorten sterker worden gevoeld en de urgentie hoog is, slagen er doorgaans beter in om actieve deelname vanuit de beroepsgroep te mobiliseren. Waar de druk minder acuut wordt ervaren, blijft betrokkenheid sneller achter.

4.3.5 Hoe regio's hiermee omgaan

De regio's kiezen dus uiteenlopende strategieën om de beroepsgroep en de medezeggenschapsstructuren beter te betrekken. Dat varieert van formele vertegenwoordiging in de stuurgroep tot het benutten van bestaande MR- en GMR-structuren, het organiseren van klankbordgroepen en panels (soms per subregio), en het actief betrekken van professionals in kernteams en projectstructuren. Ook worden jaarlijkse conferenties, praktijkgerichte bijeenkomsten en netwerken op schoolniveau ingezet om de verbinding met de werkvloer te versterken.

Deze aanpakken laten zien dat regio's zoeken naar vormen die passen bij hun schaal, cultuur en geschiedenis. Succes is vooral zichtbaar waar betrokkenheid concreet gekoppeld is aan herkenbare verbeteringen en waar regionale afspraken via besturen daadwerkelijk worden vertaald naar activiteiten en keuzes op schoolniveau, met duidelijke terugkoppeling naar de medezeggenschapsorganen.

Het betrekken van de beroepsgroep (en in het bijzonder het goed positioneren van medezeggenschap in een regionale context) blijkt daarmee geen eenmalige organisatorische keuze, maar een voortdurend ontwikkelvraagstuk. Het vraagt balanceren tussen formele zeggenschap en praktische uitvoerbaarheid, tussen bestuurlijke efficiëntie en professionele invloed, en tussen regionale ambitie en dagelijkse werkdruk.

De onderzochte regio's laten zien dat er verschillende routes mogelijk zijn, maar ook dat duurzame betrokkenheid alleen ontstaat wanneer professionals én medezeggenschapsorganen ervaren dat hun inbreng ertoe doet en wanneer de meerwaarde zichtbaar is in de dagelijkse praktijk. Daarmee vormt dit vraagstuk een van de meest wezenlijke en blijvende uitdagingen binnen de onderwijsregio's.

Bevragen van de beroepsgroep

In Onderwijsregio Zaanstreek-Waterland is actief gewerkt met vragenlijsten onder leraren, schoolleiders en hr-medewerkers om hun ervaringen en behoeften te inventariseren rond de drie pijlers van de regio. Daarbij is expliciet geïnventariseerd welke opleidingsmogelijkheden er zijn, hoe starters worden begeleid, hoe besturen omgaan met werving en matching en waar de onderwijsregio een bijdrage kan leveren. Deze brede uitvraag laat zien dat de regio inzet op systematische betrokkenheid van professionals in plaats van alleen bestuurlijke afstemming.

4.4 Collectieve verantwoordelijkheid versus institutionele autonomie

Een ander dilemma binnen de onderwijsregio's betreft de spanning tussen collectieve verantwoordelijkheid en individuele aanspreekbaarheid. Besturen worden vanuit landelijk beleid nadrukkelijk gestimuleerd om regionaal samen te werken, solidariteit te tonen en gezamenlijke oplossingen te ontwikkelen voor arbeidsmarktvraagstukken. Tegelijkertijd opereren zij in een stelsel waarin zij primair verantwoordelijk zijn voor de continuïteit, kwaliteit en resultaten van hun eigen instelling. Zij worden daarop ook individueel aangesproken door toezichthouders, medezeggenschap en hun eigen achterban.

Deze dubbele positionering leidt tot ervaren spanning. Regionale samenwerking veronderstelt het delen van informatie, middelen en soms ook personeel, terwijl het stelsel tegelijkertijd prikkels bevat die concurrentie tussen instellingen in stand houden, bijvoorbeeld rond leerlingenaantallen, profilering of aantrekkelijkheid als werkgever. Zolang middelen en personeel relatief ruim voorhanden zijn, kan deze spanning op de achtergrond blijven en verloopt samenwerking doorgaans constructief. Naarmate schaarste toeneemt, wordt het instellingsbelang nadrukkelijker voelbaar en verschuift de focus logischerwijs naar het borgen van de eigen continuïteit.

De spanning wordt door betrokkenen omschreven als een vorm van dubbele sturing: op beleidsniveau wordt samenwerking verwacht en gefaciliteerd, terwijl concurrentieprikkel en individuele verantwoording in de dagelijkse praktijk blijven bestaan. Besturen zoeken daarom voortdurend naar een balans tussen gezamenlijke afspraken en behoud van bestuurlijke autonomie. Deze dynamiek werkt ook door in vraagstukken rond mobiliteit. Hoewel middelen in meerdere regio's solidair worden verdeeld en er gezamenlijke afspraken worden gemaakt, blijft de daadwerkelijke uitwisseling van personeel of studenten beperkt. Het delen van personeel kan immers betekenen dat een instelling tijdelijk capaciteit verliest, terwijl de eigen tekorten al hoog zijn. Regionale mobiliteit, bijvoorbeeld via bovenbestuurlijke invalpools of sectoroverstijgende uitwisseling, wordt breed gezien als een wenselijk instrument om schaarste beter te verdelen. In de praktijk blijkt dit echter complex, onder meer door verschillen in cao's, organisatieculturen, reistijden en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Ook de verdeling en inzet van middelen vormt in vrijwel alle regio's een terugkerend spanningsveld. Dilemma's die worden genoemd zijn onder andere:

- decentrale besteding door schoolbesturen versus centrale inzet via regionale pijlers
- verdeling op basis van leerlingenaantallen versus differentiatie naar tekorten
- voortzetten van bestaande activiteiten versus scherp prioriteren en vernieuwen.

Hoewel besluitvorming doorgaans in overleg plaatsvindt, bestaan er uiteenlopende perspectieven en opvattingen over de meest efficiënte inzet van middelen. Vertrouwen in lokale besteding staat soms tegenover de wens om regionaal te sturen op gezamenlijke prioriteiten.

4.4.1 De rol van landelijke kaders en visie

In het verlengde hiervan raakt dit dilemma ook aan de rol van het Rijk, en in het bijzonder van OCW. Meerdere regio's spreken waardering uit voor de ruimte voor regionaal maatwerk die het huidige beleid biedt. Die ruimte maakt het mogelijk om aan te sluiten bij regionale context, bestaande samenwerkingsstructuren en specifieke arbeidsmarkt vraagstukken. Tegelijkertijd klinkt in verschillende regio's de wens om meer richtinggevend visie en duidelijkheid over de langere termijn.

Deze behoefte heeft twee dimensies. Ten eerste gaat het om een inhoudelijke 'stip op de horizon': wat is op termijn het beoogde profiel van onderwijsregio's? Worden zij primair netwerkverbanden, uitvoeringsorganisaties, sturingsinstrumenten, of vooral faciliterende platforms? Wat wordt nadrukkelijk wel (en juist niet) van regio's verwacht? Meer explicitering van deze ontwikkelrichting zou volgens sommige betrokkenen helpen om keuzes te maken en investeringen te prioriteren.

Ten tweede betreft het de behoefte aan meer eenduidige kaders en gedeelde bouwstenen. Verschillende regio's geven aan dat zij vergelijkbare vraagstukken tegenkomen (rond governance, monitoring, middelenverdeling of betrokkenheid van de beroepsgroep) en daarbij soms parallel het wiel uitvinden. Enige harmonisatie of het beschikbaar stellen van landelijke handreikingen zou efficiëntie kunnen bevorderen en onderlinge vergelijkbaarheid versterken. Tegelijkertijd bestaat hierover geen volledige unanimiteit. Andere regio's benadrukken juist dat te veel landelijke inkadering het lerende karakter en de regionale eigenheid kan beperken. Zij vrezen dat strakkere kaders kunnen leiden tot uniformering die onvoldoende recht doet aan verschillen in schaal, urgentie en sectorale samenstelling. Wat voor de ene regio passend is, kan in een andere context minder effectief uitpakken.

Daarmee ontstaat ook op landelijk niveau een spanningsveld: hoeveel ruimte is er nodig om maatwerk mogelijk te maken, en hoeveel richting is wenselijk om samenhang, efficiëntie en duidelijkheid te bevorderen? De vraag naar visie en kaders is daarmee niet alleen een uitvoeringsvraag, maar raakt aan de verdere positionering van onderwijsregio's binnen het onderwijsbestel.

Het dilemma tussen kaders en autonomie is dus meerledig. Het speelt binnen regio's tussen instellingen, maar ook in de verhouding tussen regio's en het Rijk. Hoe deze balans zich ontwikkelt, zal mede bepalen in hoeverre onderwijsregio's zich kunnen doorontwikkelen tot duurzame samenwerkingsverbanden met voldoende legitimiteit, slagkracht en gezamenlijke richting. Zie ook de conclusies en aanbevelingen in Hoofdstuk 5.

4.4.2 Hoe regio's hiermee omgaan

Betrokkenen binnen de regio's zijn zich ervan bewust dat niet ieder vraagstuk automatisch regionaal belegd hoeft te worden. De onderwijsregio moet verbinden, richting geven en faciliteren, maar niet alle uitvoering centraliseren. Scholen en besturen behouden hun eigen verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld voor de dagelijkse professionalisering van docenten.

In sommige regio's fungeert een gedeelde identiteit (bijvoorbeeld een christelijke signatuur) als het bindmiddel dat inhoudelijke samenhang en commitment versterkt. Elders ligt de verbindende kracht in een gezamenlijke visie op het type professional dat men wil opleiden of in een gezamenlijke urgentie rond tekorten. Solidariteit wordt breed onderschreven, maar alleen als die

gepaard gaat met duidelijke spelregels en transparantie. Differentiatie naar omvang van een tekort of naar context wordt gezien als legitiem, mits helder onderbouwd.

Solidariteit

In onderwijsregio Twente, Achterhoek, Oost-Salland, wordt expliciet benoemd dat arbeidsmarktkrapte kan leiden tot onderlinge concurrentie, bijvoorbeeld door extern personeel in te huren. Tegelijk is afgesproken dat dit 'met elkaar niet moet worden gewild' en dat oplossingen gezamenlijk moeten worden bedacht in plaats van individueel. Daarmee wordt het spanningsveld tussen bestuurlijke autonomie en gezamenlijke verantwoordelijkheid niet vermeden, maar openlijk besproken. Dit wijst op een cultuur waarin kwetsbaarheid en wederzijdse afhankelijkheid worden erkend, ook in een context van schaarste.

De onderzochte regio's kiezen overwegend voor een pragmatische benadering om de spanning tussen kaders en autonomie hanteerbaar te maken. In plaats van te streven naar volledige uniformiteit of juist maximale vrijheid, zoeken zij naar werkbare tussenvormen waarin gezamenlijke afspraken worden gecombineerd met ruimte voor lokale invulling.

Binnen regio's zien we dat solidariteit vaak concreet en afgebakend wordt vormgegeven. Besturen maken bijvoorbeeld gezamenlijke afspraken over stagevergoedingen, inductieprogramma's of prioritaire thema's, terwijl de uitvoering en verdere inkleuring bij de afzonderlijke instellingen blijven. Op die manier wordt een gemeenschappelijk minimum of kader afgesproken, zonder dat instellingen hun eigen beleidsruimte volledig verliezen. Deze aanpak maakt het mogelijk om regionaal richting te geven, maar tegelijkertijd recht te doen aan verschillen in schaal, context en urgentie.

Bij de inzet en verdeling van middelen kiezen regio's vaak voor een hybride model. Een deel van de middelen wordt centraal ingezet voor gezamenlijke infrastructuur of projecten die meerdere besturen raken, terwijl een ander deel wordt doorgezet naar individuele besturen met duidelijke afspraken over besteding en verantwoording. Daarmee wordt geprobeerd vertrouwen in lokale professionaliteit te combineren met regionale sturing op prioriteiten. Discussies over verdeelsleutels (bijvoorbeeld op basis van leerlingenaantallen of omvang van het tekort) worden doorgaans in consensus gevoerd, waarbij transparantie over keuzes essentieel blijkt voor draagvlak.

Ook rond mobiliteit zoeken regio's naar stapsgewijze oplossingen. In plaats van direct grootschalige personeelsuitwisseling te organiseren, wordt eerst ingezet op gezamenlijke werving, afstemming van arbeidsvoorwaarden of het delen van informatie over vacatures. Sommige regio's verkennen bovenbestuurlijke invalpools of sectoroverstijgende samenwerking, maar doen dit gefaseerd en met oog voor bestuurlijke en praktische belemmeringen. Daarmee wordt mobiliteit niet als verplichting opgelegd, maar als geleidelijk te ontwikkelen voorziening.

In de verhouding tot landelijke kaders kiezen regio's veelal voor een lerende houding. Zij benutten de ruimte voor maatwerk om aan te sluiten bij hun regionale context, maar zoeken tegelijkertijd actief contact met andere regio's en landelijke partijen om ervaringen uit te wisselen. Bovenregionale netwerken en informele afstemming worden ingezet om te voorkomen dat regio's volledig los van elkaar opereren. Waar behoefte bestaat aan meer richting, wordt dit vaak vertaald in gezamenlijke reflectie of het delen van good practices, zonder direct te pleiten voor strikte uniformering.

4.5 Resumerend

De analyse van de vier dilemma's laat zien dat de verdere ontwikkeling van onderwijsregio's niet primair wordt bepaald door technische of organisatorische keuzes, maar door fundamentele spanningen die inherent zijn aan regionale samenwerking in een gedecentraliseerd onderwijsbestel. Ongeacht verschillen in schaal, samenstelling of urgentie keren in alle onderzochte regio's vergelijkbare afwegingen terug: tussen behoud en vernieuwing, tussen structuur en wendbaarheid, tussen professionele betrokkenheid en bestuurlijke efficiëntie, en tussen collectieve verantwoordelijkheid en institutionele autonomie.

Deze dilemma's zijn geen tijdelijke obstakels die met eenmalige ingrepen kunnen worden opgelost. Zij vormen de onderliggende dynamiek van het samenwerkingsmodel zelf. Regio's blijken doorgaans te kiezen voor pragmatische tussenvormen: gefaseerde doorontwikkeling in plaats van radicale herinrichting, voldoende structuur om legitimiteit te borgen maar met aandacht voor tempo en uitvoerbaarheid, betrokkenheid van de beroepsgroep vooral via de inhoudelijke uitvoering, en hybride modellen waarin gezamenlijke afspraken worden gecombineerd met ruimte voor lokale invulling. Die middenweg biedt stabiliteit, maar vraagt blijvend onderhoud en expliciete reflectie om te voorkomen dat samenwerking verzandt in complexiteit of vrijblijvendheid.

HOOFDSTUK 5

Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag van dit evaluatieonderzoek luidt: 'In hoeverre is het onderwijsregiobeleid doeltreffend en doelmatig in het realiseren van de opgave om te zorgen voor voldoende en (blijvend) goed opgeleid onderwijspersoneel binnen onderwijsregio's?'. Het onderzoek verloopt in vier achtereenvolgende fases. Het verkennend onderzoek in de eerste onderzoeksfase beoogde een eerste inzicht te verschaffen in het onderwijsregiobeleid zelf, hoe landelijke stakeholders ernaar kijken en de eerste plannen die onderwijsregio's maakten. De rapportage hierover legde de basis voor de tweede fase, waarin het onderzoek werd verdiept met aanvullende dataverzameling en -analyses via een vragenlijst aan alle onderwijsregio's en twee focusgroepen met lerarenopleiders en de beroepsgroep. In deze derde fase hebben we ingezoomd op zeven onderwijsregio's, representatief voor het landelijk dekkend netwerk, die we als casestudies hebben verdiept. Hieronder komen we tot conclusies en aanbevelingen op grond van onze analyse van deze zeven casestudies, die logisch in het verlengde liggen van wat we in het voorgaande daarover beschreven.

5.1 Conclusies

Pluriformiteit

Hoewel de regio's opereren binnen hetzelfde landelijke beleidskader, verschillen zij aanzienlijk in schaal, geografische afbakening, sectorale reikwijdte en urgentie van de opgave. Dit kan worden verklaard vanuit de wijze waarop de regio's zich hebben gevormd. We zien dat deze uiteenlopende contexten leiden tot verschillende strategische accenten. Waar de ene regio inzet op acute capaciteitsuitbreiding en versnelling van instroom, richt de andere zich op strategische personeelsplanning, professionalisering, of het versterken van regionale samenhang. Gezamenlijk onderstrepen deze verschillen dat er binnen het landelijk dekkende netwerk van onderwijsregio's sprake is van een uitgesproken pluriform landschap, waarin maatwerk centraal staat. Deze pluriformiteit in context en strategische keuzes werkt ook door in de aard en de zichtbaarheid van opbrengsten, evenals in de randvoorwaarden die nodig zijn om die opbrengsten te realiseren en te bestendigen.

Opbrengsten

Onze analyse van de zeven casestudies laat zien dat deze regio's in relatief korte tijd substantiële stappen hebben gezet in het bundelen en versterken van bestaande initiatieven. De bestudeerde onderwijsregio's bevinden zich alle in een fase waarin bestuurlijke samenwerking is geïntensiveerd, bestaande initiatieven zijn gebundeld en hr- en opleidingsvraagstukken meer integraal worden benaderd. Omvang, samenstelling en ontwikkelfase van de regio kleuren logischerwijze de aard en snelheid van resultaten. In sommige regio's uiten deze zich al in concrete voorzieningen, gezamenlijke loketten of afgestemde opleidingsprogramma's; in andere regio's vooralsnog in versterkte relaties, gedeeld eigenaarschap en een beter functionerend netwerk rondom instroom en behoud. Beide typen opbrengsten zijn relevant voor het duurzaam versterken van de onderwijsarbeidsmarkt. De genoemde opbrengsten zijn overigens niet in alle gevallen volledig

nieuw. Ook vóór de instelling van onderwijsregio's kwamen vergelijkbare initiatieven voor, zij het vaak minder structureel of minder regionaal afgestemd. Een systematische vergelijking met de situatie vóór invoering, of met regio's zonder vergelijkbare samenwerking, ontbreekt echter. Daardoor kan geen causale relatie worden vastgesteld en blijft de bijdrage van de onderwijsregio's voornamelijk indicatief van aard. Wel kunnen we doorgaans spreken van een versterkend en bundelend effect van de onderwijsregio's op deze activiteiten.

Een aanzienlijk deel van de inspanningen is gaan zitten in governance, verantwoording en onderlinge afstemming, wat begrijpelijk is in een nieuwe samenwerkingsstructuur, maar ook veel tijd en capaciteit vraagt. Daarbij wordt de samenwerking door betrokkenen soms als complexer ervaren dan voorheen, onder meer door de toegenomen overlegstructuren en gedeelde verantwoordelijkheden. Op de werkvloer leeft daarnaast nog geregeld het beeld dat de onderwijsregio een 'black box' of bovenliggende structuur is, waardoor niet altijd duidelijk is hoe besluiten tot stand komen en wat dit concreet betekent voor de dagelijkse praktijk.

Randvoorwaarden

De structurele effecten op het primaire proces (meer personeel, lagere uitval, hogere retentie) moeten zich de komende jaren verder bewijzen. De basis daarvoor lijkt duidelijk te zijn gelegd zo blijkt uit de zeven casestudies. Daarbij is geen enkel element op zichzelf doorslaggevend; juist de combinatie van structuur, vertrouwen, uitvoeringskracht en strategische continuïteit maakt dat regio's in staat zijn om ambities om te zetten in duurzame resultaten. Waar deze randvoorwaarden expliciet worden ingericht en onderhouden, lijkt meer focus, samenhang en slagvaardigheid te ontstaan. Waar zij ontbreken of onder druk staan, neemt de complexiteit toe en komt de energie voor inhoudelijke ontwikkeling sneller onder spanning te staan. Daarmee vormen deze randvoorwaarden geen randverschijnsel, maar een wezenlijk fundament onder het functioneren en de verdere ontwikkeling van de onderwijsregio's.

Onze analyse maakt ook duidelijk dat deze randvoorwaarden niet vanzelfsprekend of spanningsvrij zijn. Juist op het snijvlak van governance, financiering, autonomie, solidariteit en uitvoeringskracht doen zich vraagstukken voor die om voortdurende afweging vragen. De keuzes die regio's maken aangaande schaal, inrichting, prioritering en inzet van middelen brengen onvermijdelijk dilemma's met zich mee.

Vier dilemma's

We zien dat de ontwikkeling van de onderwijsregio's zich kenmerkt door een voortdurende zoektocht naar balans. De zeven casestudies maken duidelijk dat regio's opereren binnen een viertal terugkerende dilemma's:

1. Het eerste dilemma betreft behoud van bestaande samenwerkingen versus ontwikkeling onder de vlag van de onderwijsregio. De dominante strategie is hierin evolutionair. Succesvolle partnerschappen blijven bestaan, maar worden beter op elkaar afgestemd en strategisch gepositioneerd binnen de regio. Ontwikkeling vindt plaats via gezamenlijke programmalijnen, regionale loketten of nieuwe kwaliteitsafspraken, terwijl continuïteit in de uitvoering behouden blijft. De onderwijsregio fungeert daarmee vooral als een verbindend en versterkend kader.
2. Een tweede spanningsveld ligt in de inrichting van de governance. Er zijn formele structuren opgezet om legitimiteit en transparantie te waarborgen, maar voorkomen moet worden dat de governancestructuren zwaarder worden dan nodig. De uitdaging is om voldoende structuur te hebben voor heldere besluitvorming, zonder in bestuurlijke stilstand te vervallen. In alle gevallen draait het om de vraag hoe governance de inhoudelijke opgave kan steunen. Een structurele uitdaging betreft de complexiteit van het stelsel, met name voor opleidingsinstituten die in meerdere regio's actief zijn. Verschillende governance-structuren, subsidiestromen en

verantwoordingslijnen vragen veel afstemming. Aan de andere kant vervullen deze opleiders juist een verbindende rol tussen regio's en dragen zij bij aan kennisdeling over regiogrenzen heen. Hier ligt zowel een organisatorische opgave als een kans om meer samenhang te creëren.

3. Daarnaast blijkt als derde uitdaging dat het zichtbaar maken van meerwaarde in het primaire proces een cruciale opdracht is. Bestuurlijke bewustwording en verbeterde afstemming worden breed als opbrengst ervaren, maar docenten en schoolleiders herkennen de onderwijsregio niet altijd als afzonderlijke entiteit. Wat zal helpen is dat regio's steeds meer gaan investeren in tastbare verbeteringen: betere begeleiding van starters en zij-instromers, gezamenlijke professionaliseringsactiviteiten, sterkere opleidingsroutes en laagdrempelige informatievoorziening. Waar professionals concrete verbeteringen ervaren, groeit ook het draagvlak.
4. Een vierde spanningsveld betreft de balans tussen regionale collectiviteit en instellingsautonomie. Besturen worden gestimuleerd om gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor een regionale arbeidsmarkt, maar blijven individueel aanspreekbaar op hun eigen resultaten. Regio's gaan hier doorgaans pragmatisch mee om: zij maken gezamenlijke afspraken waar dat aantoonbare meerwaarde heeft, bijvoorbeeld rond vergoedingen of inductie, maar laten ruimte voor lokale invulling waar verschillen in context daarom vragen. Solidariteit krijgt daarmee vorm in concrete afspraken, zonder dat autonomie volledig wordt ingeleverd.

Opdrachten

Samenvattend staan de onderwijsregio's voor meervoudige opdrachten: het verbinden van autonomie en collectiviteit, het combineren van continuïteit en ontwikkeling, het inrichten van werkbaar governance zonder verlies aan wendbaarheid en het vertalen van samenwerking naar merkbare verbeteringen in de praktijk. De eerste contouren van een duurzame regionale infrastructuur zijn zichtbaar. De verdere ontwikkeling zal afhangen van het vermogen om deze spanningen productief te hanteren en de ingezette samenwerking stap voor stap te verdiepen, met blijvende focus op de kernopgave: voldoende en goed toegerust onderwijspersoneel voor de regio.

De vier beschreven dilemma's zijn geen incidentele knelpunten, maar vormen samen de structurele dynamiek van regionale samenwerking. In alle onderzochte regio's zien we dat vooruitgang niet zozeer ontstaat door het wegnemen van spanningen, maar door het expliciet maken, bespreken en hanteerbaar houden ervan. De onderwijsregio beweegt zich daarmee in een spanningsveld tussen continuïteit en vernieuwing, tussen ordening en flexibiliteit, tussen professionele invloed en bestuurlijke slagkracht, en tussen solidariteit en autonomie.

In onze observaties valt op dat regio's overwegend kiezen voor een pragmatische middenweg: geen radicale breuken met het verleden, maar gefaseerde ontwikkeling; geen volledige uniformering, maar gedeelde kaders met ruimte voor lokale inkleuring. Deze benadering past bij de complexiteit van het onderwijsveld en bij de noodzaak om vertrouwen en uitvoeringskracht te behouden. Tegelijkertijd maakt zij de ontwikkeling minder zichtbaar en soms minder scherp. Juist omdat veel wordt voortgebouwd op bestaande structuren, is het risico aanwezig dat de onderwijsregio vooral als bestuurlijk kader wordt ervaren, terwijl de inhoudelijke doorwerking nog niet overal overtuigend aantoonbaar is.

Wij zien dan ook dat de komende fase vraagt om expliciete keuzes en versterkte doorwerking. Niet verdere structurering lijkt het meest urgent, maar het zichtbaar verbinden van regionale ambities aan concrete verbeteringen in begeleiding, professionalisering, mobiliteit en strategische personeelsplanning. De legitimiteit van de onderwijsregio zal in toenemende mate afhangen van de

mate waarin professionals, opleiders en bestuurders ervaren dat regionale samenwerking daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van arbeidsmarktvraagstukken.

Tot slot, de onderwijsregio's waarderen de mogelijkheid tot regionaal maatwerk, maar vele betrokkenen spreken de behoefte uit aan een heldere langetermijnvisie: wat is de beoogde ontwikkelrichting van onderwijsregio's (na de vierjarige subsidieperiode 2026-2029) en welke rol krijgen zij eventueel structureel binnen het bestel?

Daarnaast wordt gewezen op het risico dat regio's parallel vergelijkbare vraagstukken uitwerken. Echter, er bestaat geen volledige unanimiteit over de gewenste mate van landelijke inkadering. De uitdaging ligt in het vinden van een balans waarbij regionale eigenheid behouden blijft, terwijl gezamenlijke kennisontwikkeling en samenhang worden versterkt.

5.2 Aanbevelingen

Voortbouwend op onze conclusies ligt de kernopgave voor de komende periode niet in verdere uitbreiding van structuren, maar in gerichte verdieping, scherpere en positionering. Op basis van onze bevindingen hebben de onderwijsregio's in korte tijd een infrastructuur en samenwerkingscultuur opgebouwd die stevig genoeg is om een volgende stap te zetten. Die volgende stap vraagt om duidelijke keuzes over waar regionale samenwerking werkelijk het verschil moet maken, hoe die samenwerking zich verhoudt tot het bredere onderwijsbestel en hoe zij merkbaar bijdraagt aan het oplossen van personeelstekorten. Onderstaande aanbevelingen zijn thematisch geordend en benoemen per thema wat dit vraagt van zowel OCW als de onderwijsregio's.

Kies scherp: focus op wat regionaal echt meerwaarde heeft

Volgens ons is de grootste strategische opgave voor de komende jaren het aanbrengen van focus. Een breed palet aan thema's onder de regionale paraplu brengen is begrijpelijk, maar vergroot het risico op versnippering en uitvoeringsdruk.

Voor regio's betekent dit dat zij periodiek en gezamenlijk moeten bepalen waar schaalvoordelen, gezamenlijke coördinatie of het voorkomen van onderlinge concurrentie daadwerkelijk winst opleveren. Dat vraagt om het durven beëindigen, samenvoegen of temporiseren van initiatieven die onvoldoende bijdragen aan de kernopgave van instroom, begeleiding, professionalisering en behoud.

Voor OCW ligt hier een complementaire verantwoordelijkheid. Het ministerie kan de focus versterken door in beleidscommunicatie en subsidieregelingen duidelijk te maken dat niet de breedte, maar de bijdrage aan de kernopgave leidend is. Dat betekent ook dat niet elk denkbaar thema een regionale uitwerking behoeft. Door verwachtingen te expliciteren en prioritering te legitimeren, wordt regio's ruimte geboden om scherpe keuzes te maken zonder het gevoel te hebben dat zij tekortschieten.

De richting die hier gekozen moet worden, is er volgens ons een van concentratie: minder thema's, meer diepgang en zichtbare voortgang op de onderwerpen die er werkelijk toe doen voor de arbeidsmarktopgave.

Zet de inhoud voorop en houd governance ondersteunend

In de opstartfase lag de nadruk terecht op het inrichten van governance. Die basis is in veel regio's gelegd. Op basis van onze analyse zien wij dat de volgende stap vraagt om een verschuiving van structuur naar inhoud. De centrale vraag moet zijn: wat draagt de regio concreet bij aan betere begeleiding van starters, sterkere inductie, effectievere zij-instroom, strategische personeelsplanning en behoud?

Voor regio's betekent dit dat inhoudelijke programmalijnen leidend moeten zijn en dat governance periodiek wordt getoetst op haar ondersteunende karakter. Overlegstructuren, mandaten en rapportagelijnen moeten het realiseren van inhoudelijke prioriteiten faciliteren en niet vertragen. Waar governance zwaarder is geworden dan nodig, ligt vereenvoudiging voor de hand. Volgens ons is het essentieel dat de structuur de inhoud blijft dienen en niet andersom.

Voor OCW betekent dit dat verantwoording en monitoring primair gericht moeten zijn op inhoudelijke voortgang en leeropbrengsten, niet op procesmatige detaillering. Door kaders te formuleren die ruimte laten voor regionale invulling, maar wel sturen op inhoudelijke resultaten, kan het ministerie bijdragen aan een cultuur waarin structuur ondersteunend blijft aan de arbeidsmarktopgave.

De richting is hier helder: minder energie op het optimaliseren van bestuurlijke modellen, meer energie op het versterken van de regionale aanpak zelf.

Maak de impact merkbaar in de praktijk

De legitimiteit van onderwijsregio's wordt volgens ons uiteindelijk bepaald door de ervaren meerwaarde in de dagelijkse praktijk. Voor leraren, schoolleiders en studenten is het label minder relevant dan de vraag of begeleiding verbetert, professionalisering beter aansluit en personele knelpunten concreet worden aangepakt.

Voor regio's betekent dit dat participatie en communicatie primair rond inhoudelijke thema's moeten worden georganiseerd. Professionals dienen betrokken te worden bij ontwerp, uitvoering en evaluatie van interventies die hun werk direct raken. Terugkoppeling over wat met hun inbreng gebeurt, is essentieel om betrokkenheid duurzaam te maken. Het doel is niet dat iedereen de onderwijsregio kent, maar dat men de effecten ervaart.

Voor OCW betekent dit dat het beleid niet primair moet sturen op zichtbaarheid van de regio als organisatie, maar op de condities waaronder regionale samenwerking zich vertaalt in praktijkverbeteringen. Het faciliteren van goede voorbeelden, het delen van effectieve interventies en het waarderen van concrete resultaten draagt meer bij aan legitimiteit dan het benadrukken van de structuur zelf.

De beweging die hier volgens ons nodig is, is er een van abstractie naar concreetheid: van bestuurlijke samenwerking naar merkbare verbetering in het primaire proces.

Versterk professionele betrokkenheid via inhoudelijke co-creatie

Brede betrokkenheid van de beroepsgroep is essentieel voor legitimiteit en kwaliteit. Tegelijkertijd blijkt uit onze bevindingen dat formele vertegenwoordiging in governance op zichzelf onvoldoende is om echte invloed en draagvlak te realiseren.

Voor regio's betekent dit dat zij professionele betrokkenheid primair moeten organiseren rond inhoudelijke ontwikkelopgaven. Projectgroepen, pilots en ontwikkeltrajecten waarin leraren, werkplekbegeleiders en schoolleiders mede-ontwerper zijn van interventies, leveren meer op dan louter formele participatie in bestuurlijke gremia. Dit vraagt om tijd, vervanging en duidelijke verwachtingen. Zonder faciliteiten blijft betrokkenheid afhankelijk van individuele goodwill.

Voor OCW ligt hier een rol in het expliciet erkennen van professionele betrokkenheid als randvoorwaarde voor doeltreffend beleid. Subsidieregels kunnen ruimte bieden voor het faciliteren van deelname. Daarnaast kan OCW het belang van betekenisvolle participatie blijven onderstrepen in beleidskaders en landelijke communicatie.

De richting is hier volgens ons duidelijk: verschuif het zwaartepunt van formele zeggenschap naar inhoudelijke co-creatie.

Investeer systematisch in lerend vermogen en bovenregionale samenhang

Onderwijsregio's zijn ingericht vanuit een lerende benadering. In de praktijk is dit lerend vermogen nog niet overal systematisch verankerd. Tegelijkertijd lopen regio's tegen vergelijkbare vraagstukken aan en ontwikkelen zij soms parallel oplossingen.

Voor regio's betekent dit dat reflectie structureel moet worden ingebed. Niet incidenteel, maar als vast onderdeel van de cyclus van plannen, uitvoeren, meten en bijstellen. Volgens ons ligt hier een duidelijke professionaliseringsslag: systematisch analyseren wat aantoonbaar werkt (en wat niet) moet onderdeel zijn van de reguliere werkwijze. Daarnaast vraagt het om actieve kennisdeling met andere regio's, juist ook over dilemma's en minder succesvolle interventies.

Voor OCW betekent dit dat het ministerie een verbindende rol kan spelen door thematische uitwisseling te faciliteren en gedeelde bouwstenen aan te reiken, zonder te uniformeren. Het ontwikkelen van referentiekaders voor bijvoorbeeld datagebruik of monitoring kan dubbel werk verminderen, mits deze niet worden opgelegd als blauwdruk.

De richting is er een van versterkte samenhang: niet standaardiseren, maar wel systematischer leren en delen.

Bied richting en stabiliteit op stelselniveau

De ontwikkeling van onderwijsregio's roept fundamentele vragen op over hun positie binnen het onderwijsbestel. Op basis van onze gesprekken constateren wij dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over de structurele rol en ontwikkelrichting van regio's.

Voor OCW ligt hier een expliciete verantwoordelijkheid. Een heldere langetermijnvisie voorbij 2029 moet duidelijk maken wat onderwijsregio's beogen te zijn, welke rol zij structureel vervullen in relatie tot de lerarenstrategie en andere programma's, en wat zij nadrukkelijk níet zijn. Stabiliteit in financiering en positionering is essentieel om investeringsbereidheid en continuïteit te waarborgen. Daarnaast vraagt de spanning tussen collectieve verantwoordelijkheid en individuele aanspreekbaarheid om reflectie op stelselprikkels. Waar samenwerking structureel botst met bestaande bekostigings- of verantwoordingslogica's, is nadere doordenking nodig.

Voor regio's betekent dit dat zij hun eigen positionering expliciet moeten maken: welke verantwoordelijkheid nemen zij gezamenlijk, waar liggen grenzen, en hoe verhouden regionale afspraken zich tot lokale autonomie? Transparantie over deze keuzes versterkt legitimiteit en voorkomt overspannen verwachtingen.

De richting is hier volgens ons die van explicitering en bestendiging: onderwijsregio's zijn geen tijdelijk project, maar een structureel instrument binnen het bestel, mits hun rol helder is afgebakend en realistisch gepositioneerd.

Verduidelijk de positie van medezeggenschap in een gelaagd landschap

Met de verschuiving van hr-gerelateerde besluitvorming naar regionaal niveau is de positie van medezeggenschapsorganen complexer geworden. Daarnaast overlappen onderwijsregio's met andere structuren, zoals regionale educatieve allianties van lerarenopleidingen en onderdelen van de NAPL.

Voor regio's betekent dit dat zij expliciete afspraken moeten maken over informatievoorziening, mandatering en terugkoppeling richting MR en GMR. Besluiten met directe impact op personeel vragen om transparante communicatielijnen. Het voorkomen van een extra formele medezeggenschapslaag mag niet ten koste gaan van helderheid over invloed. Voor OCW betekent dit dat in beleidskaders duidelijker kan worden gemaakt hoe regionale besluitvorming zich verhoudt tot bestaande medezeggenschapsrechten.

De richting is hier er een van verduidelijking en afstemming: geen extra lagen, maar wel transparante lijnen van invloed en verantwoordelijkheid.

5.3 Tot slot

Met deze derde rapportage zijn wij op weg naar de afrondende fase van het tweejarige evaluatieonderzoek. Waar fase 1 een verkennend karakter had en fase 2 verdieping bracht via een bredere uitvraag onder alle regio's, hebben wij in fase 3 ingezoomd op zeven casestudies om de dynamiek, dilemma's en werkzame mechanismen in de praktijk beter te begrijpen. In fase 4 zullen wij het onderzoek afronden met een tweede en laatste gestructureerde zelfreflectieronde onder alle onderwijsregio's. Deze ronde zal niet alleen dienen om recente ontwikkelingen in beeld te brengen, maar ook om een aantal inzichten uit fase 3 expliciet te valideren en (waar nodig) te nuanceren of aan te scherpen. De bevindingen uit alle fasen zullen vervolgens integraal worden samengebracht in een synthetiserende eindrapportage.

In die laatste fase verbreden wij bovendien opnieuw de blik naar de bredere context waarin onderwijsregio's opereren. Daarbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de ondersteuningsstructuur rondom de regio's, waaronder de rol van de Realisatie-Eenheid, de betrokkenheid van sectorale koepels en de samenhang met andere landelijke programma's en subsidiestromen. Op basis van onze bevindingen tot nu toe zien wij dat deze context van invloed is op de uitvoerbaarheid, samenhang en ervaren administratieve druk binnen regio's. De vraag hoe landelijke richting, ondersteuning en harmonisatie zich verhouden tot regionale maatwerkruimte zal in de synthese nadrukkelijk worden meegenomen.

De casestudies in deze derde fase hebben laten zien dat onderwijsregio's in korte tijd een werkbare infrastructuur hebben opgebouwd en dat bestuurlijke samenwerking is geïntensiveerd. Tegelijkertijd kwamen enkele terugkerende aandachtspunten scherp naar voren. Zo blijft de spanning voelbaar tussen breedte en focus: regio's zoeken naar een evenwicht tussen het oppakken van meerdere thema's en het concentreren op die interventies die daadwerkelijk verschil maken voor instroom en behoud. Ook blijkt dat governance in veel regio's inmiddels staat, maar dat de volgende stap vraagt om verdere verschuiving van structuur naar inhoud. Daarnaast is zichtbaar dat de meerwaarde voor de werkvloer nog niet overal even herkenbaar is en dat duurzame betrokkenheid van de beroepsgroep blijvende aandacht vraagt. Tot slot onderstreept deze fase het belang van vertrouwen, heldere rolverdeling en lerend vermogen als onderliggende mechanismen voor voortgang.

In fase 4 zullen wij toetsen in hoeverre de gesignaleerde patronen zich breder voordoen binnen het landelijk dekkende netwerk van 49 regio's en in hoeverre regio's inmiddels stappen hebben gezet richting meer focus, zichtbare impact en systematische reflectie. Daarmee beogen wij in de eindrapportage niet alleen een oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in deze fase, maar ook een samenhangend perspectief te bieden op de verdere ontwikkeling van onderwijsregio's binnen het onderwijsbestel.

In vrijwel alle gesprekken kwam bovendien (expliciet of impliciet) de vraag naar voren of de beleidskeuze om te komen tot onderwijsregio's noodzakelijk en verstandig is geweest. Over die vraag kan uitvoerig worden gediscussieerd en de opvattingen daarover lopen uiteen. Sommigen benadrukken dat veel samenwerking ook vóór de invoering van onderwijsregio's al plaatsvond en dat nieuwe structuren risico's van extra complexiteit met zich meebrengen. Anderen zien juist de meerwaarde van een helder regionaal kader, meer samenhang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid bij toenemende schaarste.

Wat ons in deze fase vooral opviel, is dat (los van deze principiële discussie) de algehele teneur onder betrokkenen is: de keuze is gemaakt, het netwerk staat, laten we het nu zo goed mogelijk laten werken. Die houding van pragmatisme en gezamenlijke inzet onderschrijven wij. Het debat over nut en noodzaak blijft relevant, maar minstens zo belangrijk is de vraag hoe het bestaande stelsel optimaal kan worden ingericht en benut. Wij hopen dat onze rapportages, door het zichtbaar maken van patronen, dilemma's en werkzame mechanismen, daaraan een constructieve bijdrage leveren.

Wij sluiten deze rapportage af met een woord van dank. Wij zijn de zeven onderwijsregio's erkentelijk voor hun openheid, bereidheid tot reflectie en de tijd die zij hebben vrijgemaakt voor interviews en gesprekken. In het bijzonder danken wij de regiocoördinatoren en penvoerders die per regio de organisatie van de bezoeken op zich hebben genomen en ervoor hebben gezorgd dat wij met vertegenwoordigers van besturen, opleiders en de beroepsgroep in gesprek konden. Hun inzet, evenals de constructieve bijdrage van alle geïnterviewden, heeft het mogelijk gemaakt om een rijk en genuanceerd beeld te schetsen van de stand van zaken. Wij waarderen de openheid waarmee zowel successen als dilemma's met ons zijn gedeeld en zien uit naar de verdere samenwerking in de afrondende fase van dit onderzoek.

Bijlage 1. Onderzoeksteam

Het onderzoeksteam van Berenschot voor fase 3 bestond uit de volgende personen:

- Marcel de Haas (pl)
- Karin Visser
- Martha Jordaan
- Sara Wildschut
- Thomas Kools

Bijlage 2. De zeven bestudeerde onderwijsregio's

Onderwijsregio Haaglanden

Onderwijsregio Haaglanden is een voorloperregio in de Randstad en kenmerkt zich door een grootstedelijke context met een urgente personeelsopgave in het onderwijs. De regio bestrijkt negen gemeenten (Den Haag, Rijswijk, Westland, Midden-Delfland, Leidschendam-Voorburg, Zoetermeer, Delft, Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland) en omvat een omvangrijk onderwijsveld. In totaal zijn er 53 schoolbesturen actief in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs, met samen ongeveer 175.000 leerlingen.

De personeelskrapte in de regio is hoog, met name in het primair onderwijs (en deels ook in het voortgezet onderwijs), waar tekorten van meer dan 10% worden gerapporteerd. Deze context vormde een belangrijke aanleiding voor het versterken en formaliseren van regionale samenwerking. Aan de opleidingskant kent de regio een brede en diverse betrokkenheid. In totaal zijn er twaalf opleidingsinstituten uit het mbo, hbo en wo aangesloten. Daarnaast telt de regio vijftien partnerschappen Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P). De onderwijsregio werkt nauw samen met de regionale lerarenalliantie Educatieve Alliantie Zuid-Holland en betreft naast onderwijsinstellingen ook de kinderopvang, gemeenten en de beroepsgroep, waarbij CNV de beroepsgroep vertegenwoordigt. Tot slot zijn er in het vo vijf partnerschappen bezig met synergie, zij zullen vanaf de zomer een intentieverklaring aangaan dat ze één opleidingsschool gaan worden.

De totstandkoming van de onderwijsregio Haaglanden vond plaats tegen de achtergrond van de urgente regionale personeelsproblematiek. De regio kende al een stevige bestuurlijke samenwerkingen, o.a. vanuit stad Den Haag met het Noodplan G5 als de stedelijke platforms. De sterke bestuurlijke inzet van enkele bestuurders zorgde voor tempo en zichtbaar commitment in de opstartfase van de onderwijsregio.

Bij de inrichting van de onderwijsregio is nadrukkelijk aangesloten bij bestaande samenwerkingsstructuren en programma's, om versnippering te voorkomen. Alle partnerschappen SO&P in de regio zijn opgenomen in de governancestructuur van de onderwijsregio. Ook RAP-activiteiten hebben een vaste plek gekregen binnen de werkprogramma's. Daarnaast is de financiering voor het Noodplan G5 ook toegevoegd aan de middelen voor de regio, waarbij momenteel wordt gewerkt aan verdere integratie. Door ook educatieve allianties van lerarenopleidingen en opleidingsnetwerken aan te haken, is er gekozen voor een benadering waarbij bestaande infrastructuur niet naast elkaar blijven bestaan, maar in samenhang worden benut en doorontwikkeld.

De samenwerking binnen de onderwijsregio is georganiseerd via een samenwerkingsovereenkomst. De regionale bovenbestuurlijke besluitvorming vindt plaats via een breed samengesteld Onderwijsregioberaad (ORB). In het ORB zijn afgevaardigden met mandaat vertegenwoordigd, waaronder vertegenwoordigers van de verschillende SO&P-partnerschappen, de platforms, de partners per sector en achtergrond, de beroepsgroep (CNV), kinderopvang en passend onderwijs.

De gemeente Den Haag neemt deel als toehoorder. Ter ondersteuning van het beraad is een agendacommissie ingericht die verantwoordelijk is voor de voorbereiding en structurering van de bijeenkomsten. De programmamanager maakt deel uit van het ORB en vervult daarin de rol van secretaris.

De besluitvorming binnen het Onderwijsregioberaad is primair gericht op het bereiken van consensus. De programmatische aansturing van de onderwijsregio is belegd bij een programmamanager, die fungeert als schakel tussen bestuur en uitvoering. Deze bewaakt de samenhang tussen ambities, activiteiten en middelen, bereidt besluitvorming voor, signaleert knelpunten en zorgt voor afstemming met bovenregionale ontwikkelingen, onder meer binnen de G5-context. Daarmee ligt de regie op voortgang, samenhang en bijsturing expliciet op één centrale plek.

De regionale opgave is uitgewerkt in een werkprogramma met duidelijke programmalijnen, namelijk (1) arbeidsmarkt, (2) opleiden en professionaliseren, en (3) toekomstbestendig onderwijs. Deze programmalijnen geven richting en focus en helpen voorkomen dat initiatieven versnipperd of los van elkaar ontstaan. Waar in de beginfase nog werd gewerkt met afzonderlijke projectaanvragen, is bewust gekozen voor een beweging richting meerjarige programmering. Activiteiten worden nu ontwikkeld binnen vaste inhoudelijke kaders, met eigenaarschap bij de betrokken partners, maar steeds binnen een gezamenlijk vastgestelde koers voor de regio.

Onderwijsregio Koerskracht

Onderwijsregio Koerskracht is een voorloperregio met een landelijke spreiding en een focus op het primair onderwijs. In totaal zijn er 41 schoolbesturen aangesloten. Het leveringsgebied van Koerskracht strekt zich uit over een groot aantal gemeenten verspreid door Nederland, waaronder onder meer Altena, Barneveld, Nijkerk, Apeldoorn, Arnhem, Alkmaar, Ede, Veenendaal, Amersfoort, Hilversum, Utrechtse Heuvelrug, Dordrecht, Gouda, Almere, Enschede, Eindhoven en Deventer. Deze brede geografische spreiding maakt Koerskracht tot een atypische onderwijsregio, die niet is ingericht langs een afgebakend stedelijk of arbeidsmarktgebied, maar langs een inhoudelijk en levensbeschouwelijk profiel.

De regio richt zich primair op werkgevers in het basisonderwijs. Hoewel in de beschikbare gegevens geen eenduidig regionaal tekortpercentage is opgenomen, vormt de landelijke personeelskrapte in het primair onderwijs de directe aanleiding voor de regionale samenwerking. Koerskracht positioneert zich daarmee nadrukkelijk als antwoord op de structurele arbeidsmarktvaartstukken in het po, waarbij schaalgrootte en spreiding worden benut om gezamenlijk oplossingen te ontwikkelen.

Aan de opleidingskant kent Koerskracht een beperktere, maar herkenbare samenstelling. In totaal zijn er drie opleidingsinstituten betrokken, met als initiator en kernpartner de pabo van de Christelijke Hogeschool Ede (CHE). Daarnaast zijn Viaa en Driestar aangesloten. De regio kent hoofdzakelijk één partnerschap Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P) en werkt samen met één regionale lerarenalliantie. Het geheel heeft een expliciet christelijk profiel, wat voor veel deelnemende besturen een belangrijke verbindende factor vormt.

Onderwijsregio Koerskracht is in eerste instantie opgebouwd vanuit een bestaand SO&P-PLG-netwerk rondom samen opleiden, dat is geïnitieerd vanuit de pabo van de CHE. Wat begon als een samenwerking tussen aanvankelijk twee schoolbesturen, is in de loop der tijd uitgegroeid tot een landelijk netwerk van circa vijftig besturen in het primair onderwijs. Met de inrichting van de onderwijsregio is deze bestaande infrastructuur (het SO&P-PLG-netwerk) verbreed van een relatief smalle focus op samen opleiden naar een integrale arbeidsmarktaanpak, waarin naast opleiden ook werven, matchen en professionaliseren nadrukkelijk zijn opgenomen.

Koerskracht profileert zich daarbij expliciet als een datagedreven regio, die werkt vanuit een strategische personeelsbenadering (SHRM). Arbeidsmarktdata, tekortpeilingen en uitvalcijfers worden systematisch verzameld en gedeeld binnen het netwerk en vormen een belangrijke basis voor het bepalen van prioriteiten en het maken van gerichte keuzes. Deze nadruk op data wordt door betrokkenen gezien als een belangrijk instrument om, ondanks de grote geografische spreiding, gezamenlijk richting te houden en focus aan te brengen.

De governance van Koerskracht kent een gelaagde en gestructureerde opzet. Centraal staat een brede stuurgroep, waarin alle deelnemende schoolbesturen en de opleidingsinstelling (CHE) zijn vertegenwoordigd. Schoolbesturen die deelnemen aan de onderwijsregio zijn automatisch lid van de stuurgroep, wat bijdraagt aan een breed gedragen verantwoordelijkheid voor koers en besluitvorming. De stuurgroep wordt ondersteund door een programmateam en door inhoudelijke kernteams en werkgroepen, ingericht langs drie centrale pijlers: werven en matchen, opleiden en onderzoeken, en begeleiden en professionaliseren. Daarnaast is er een afzonderlijke werkgroep financiën ingericht. Beleidsvoorstellen en activiteiten worden voorbereid binnen deze kernteams en werkgroepen en vervolgens ter besluitvorming voorgelegd aan de stuurgroep.

Onderwijsregio Noorderwijzer

Onderwijsregio Noorderwijzer is gesitueerd in de provincie Drenthe en omgeving en kenmerkt zich door een regionale aanpak die sterk wordt beïnvloed door demografische ontwikkelingen en vraagstukken rond onderwijs en leefbaarheid. De regio bestrijkt veertien gemeenten: Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Steenwijkerland, Westerveld, Westerwolde en Weststellingwerf. Binnen deze context richt Noorderwijzer zich op het voortgezet onderwijs. De onderwijsregio bouwt voort op reeds bestaande, nauwe samenwerking tussen de vo-besturen in Drenthe. Deze voorloper, eveneens opererend onder de naam Noorderwijzer, zorgde ervoor dat de overgang naar een formele onderwijsregio relatief soepel kon verlopen. Het primair onderwijs heeft vanaf het begin een eigen koers gekozen en zich niet aangesloten bij deze onderwijsregio.

Aan werkgeverszijde bestaat het samenwerkingsverband uit alle 12 v(s)o-schoolbesturen in Drenthe. In totaal gaat het binnen de regio om circa 25.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs. Hoewel in de beschikbare gegevens geen eenduidige percentages over personeelstekorten zijn opgenomen, vormen demografische krimp, leerlingdaling en de noodzaak om personeel duurzaam inzetbaar te houden belangrijke contextfactoren voor de samenwerking.

Aan de opleidingskant werken scholen samen met vier opleidingsinstituten uit het hbo en wo: Rijksuniversiteit Groningen, Windesheim, NHL Stenden en Hanzehogeschool Groningen. Daarnaast is de opleidingsschool Noorderwijzer betrokken (voorheen de opleidingsscholen Noordermarke en de School of Education). Er is samenwerking met één regionale lerarenalliantie. Noorderwijzer kent geen formeel afzonderlijk SO&P-partnerschap, maar bouwt voort op bestaande opleidingsrelaties binnen de regio. Ook de beroepsgroep is betrokken, via de AOOb (Algemene Onderwijsbond).

De basis van Noorderwijzer ligt in een provinciaal initiatief dat werd ingegeven door demografische ontwikkelingen en de bredere vraag welke rol het onderwijs speelt in de leefbaarheid van de regio. In een periode waarin er sprake was van relatief veel personeel en minder leerlingen, werd er gezocht naar gezamenlijke oplossingen tussen het po, vo en mbo. Met de komst van de subsidie voor regionale arbeidsmarktstructuren (RAL) werd er een aanvraag ingediend om de mobiliteit van personeel tussen scholen te bevorderen. Het penvoerderschap is vervolgens op een natuurlijke wijze belegd bij Aurelia Onderwijs, dat deze rol tot op heden vervult.

De governance van Noorderwijzer kent een rolverdeling tussen voorbereiding, besluitvorming en kaderstelling. Alle betrokken netwerkpartners hebben zitting in de besturenraad, waarvan de

stuurgroep een gemandateerde afvaardiging is. In deze stuurgroep zijn alle betrokken bestuurders en opleidingsscholen vertegenwoordigd. Daarnaast nemen vertegenwoordigers van subregio's, twee vertegenwoordigers van opleidingsinstituten en een vertegenwoordiger van de beroepsgroep (AOB) deel. De programmamanager vervult een verbindende rol en bereidt samen met de stuurgroep de besluitvorming voor. Besluiten die passen binnen de vastgestelde inhoudelijke en financiële kaders kunnen rechtstreeks door de stuurgroep worden genomen. Wanneer voorstellen buiten deze kaders vallen, worden zij voorgelegd aan de besturenraad, die het plan van aanpak en de begroting vaststelt en daarmee de randvoorwaarden bepaalt. De stuurgroep beschikt over het mandaat en heeft de hoogste doorzettingsmacht binnen de regio.

De kleinschaligheid en compleetheid van de regio (alle vo-besturen in Drenthe) wordt door betrokkenen als een belangrijke kracht ervaren. De groep is stabiel, overzichtelijk en werkt zonder zware ambtelijke structuur. Tegelijkertijd is Noorderwijzer nadrukkelijk verbonden met andere onderwijsregio's in Noord-Nederland. In het verband van de Noordelijke Educatieve Alliantie (NEA) trekken vijf onderwijsregio's gezamenlijk op richting het ministerie van OCW. Deze samenwerking versterkt de gezamenlijke belangenbehartiging en zorgt voor onderlinge afstemming over zowel praktische als inhoudelijke vraagstukken.

Onderwijsregio Twente, Achterhoek, Oost-Salland

Onderwijsregio Twente, Achterhoek, Oost-Salland is een voorloperregio met een lange traditie van regionale samenwerking op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt. De regio bestrijkt een groot en divers gebied in Oost-Nederland, bestaande uit gemeenten Almelo, Enschede, Hengelo, Oldenzaal, Borne, Hof van Twente, Dinkelland, Twenterand, Wierden, Rijssen-Holten, Haaksbergen, Hellendoorn, Lochem, Winterswijk, Oost Gelre, Berkelland, Bronckhorst, Raalte, Deventer, Voorst en Oude IJsselstreek.

Aan de werkgeverszijde zijn tien schoolbesturen in het voortgezet onderwijs en één mbo-instelling betrokken. De regio richt zich in de praktijk primair op het voortgezet onderwijs, waarbij vraagstukken rond personeelstekorten, instroom en behoud een belangrijke rol spelen. Concrete regionale cijfers over leerlingaantallen en personeelstekorten zijn niet eenduidig beschikbaar, maar de samenwerking wordt gedragen door een breed gedeelde urgentie rondom arbeidsmarktvraagstukken en duurzame inzetbaarheid van personeel.

Aan de opleidingskant werkt de onderwijsregio samen met de HAN Academie Educatie, de Radboud Docenten Academie, Hogeschool Windesheim, Saxion en Universiteit Twente. Daarnaast zijn er drie SO&P-partnerschappen actief binnen de regio. De onderwijsregio kent verbindingen met twee regionale educatieve allianties van lerarenopleidingen.

De samenwerking is niet nieuw ontstaan met de vorming van de onderwijsregio, maar kent een duidelijke historische opbouw. Al in 2005 werden de eerste partnerschappen Samen Opleiden ingericht, waarmee een basis werd gelegd voor structurele samenwerking tussen schoolbesturen en opleiders. In 2018 volgde de oprichting van RAP VOTA: Voortgezet Onderwijs-Twente Achterhoek. Tegenwoordig staat VOTA voor Verenigd Oost-Salland, Twente, Achterhoek. Deze samenwerking is gericht op het regionaal aanpakken van arbeidsmarktvraagstukken. Veel van dezelfde schoolbesturen en opleiders waren in deze verbanden al actief, waardoor de doorontwikkeling naar één onderwijsregio organisatorisch logisch en relatief soepel verliep. Bestaande relaties tussen projectleiding en uitvoerende partijen vormden hierbij een belangrijk fundament.

De governance is ingericht rond een bestuurstafel, waarin de schoolbesturen en opleiders zijn vertegenwoordigd. Deze bestuurstafel vormt het centrale besluitvormende orgaan. Daarnaast is er een programmaraad die voorstellen voorbereidt en inhoudelijk toetst. Onder de bestuurstafel en

programmaraad functioneren twee programmateams: één gericht op onderwijs en arbeidsmarkt en één op samen opleiden en professionaliseren. Onder deze programmateams hangen diverse werkgroepen, onder meer rond thema's als inductie, kwaliteitscultuur en begeleiding. Deze structuur maakt het mogelijk om inhoudelijke ontwikkeling en uitvoering zo laag mogelijk in de organisatie te beleggen, dicht bij de praktijk.

De besluitvorming binnen de regio vindt plaats op basis van consensus of consent. In de praktijk is stemmen tot op heden niet nodig geweest. Werkgroepen formuleren voorstellen, de programmaraad verzorgt een eerste inhoudelijke reflectie en de bestuurstafel neemt het formele besluit. Deze werkwijze past bij de expliciete ambitie om bestuurlijke tussenlagen te beperken en eigenaarschap zoveel mogelijk bij de betrokken partners zelf te leggen.

De SO&P-partnerschappen hebben binnen de onderwijsregio inhoudelijk een stevige positie behouden. De bestaande infrastructuren, werkwijzen en kwaliteitsculturen van de drie opleidingsscholen zijn grotendeels voortgezet. De financiering loopt inmiddels via de onderwijsregio, maar de inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt in veel gevallen nog bij de oorspronkelijke partnerschappen. Daarmee is gekozen voor continuïteit in uitvoering, gecombineerd met een gezamenlijke paraplu en afstemming op regionaal niveau.

Onderwijsregio Zaanstreek–Waterland

Onderwijsregio Zaanstreek-Waterland is gesitueerd in Noord-Holland en richt zich op het primair onderwijs. De regio omvat de gemeenten Edam-Volendam, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Waterland, Wormerland en Zaanstad. Binnen dit gebied zijn 11 schoolbesturen actief in het primair onderwijs, die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor circa 30.000 leerlingen. De regio wordt gekenmerkt door een aanzienlijke personeelstekortproblematiek. Het tekort aan leraren bedraagt 11,75%, terwijl het tekort aan schoolleiders en directeuren met 22,65% nog aanzienlijk hoger ligt. Deze cijfers vormen een belangrijke en urgente context voor de intensivering van regionale samenwerking.

Aan de opleidingskant wordt samengewerkt met meerdere pabo's en andere lerarenopleidingen van de HvA, de UvA, Inholland, Ipabo en de VU, binnen een netwerk van vier partnerschappen Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P).

De onderwijsregio Zaanstreek-Waterland is ontstaan uit de samenvoeging van twee voormalige RAP-regio's die al intensief met elkaar samenwerkten. Met name de schoolbesturen Agora en Zaan Primair, samen met de betrokken pabo's, hadden al jarenlang korte lijnen en ontwikkelden gezamenlijk diverse initiatieven. In die zin werd de vorming van één onderwijsregio ervaren als een logische stap, zowel geografisch als relationeel. De overgang naar een formele onderwijsregio voelde dan ook niet als een breuk, maar als een doorontwikkeling en formalisering van bestaande samenwerking.

In 2024 is de programmaleiding van start gegaan; 2025 geldt als het eerste jaar waarin de regio daadwerkelijk als samenhangend geheel opereert. De governance van de onderwijsregio is ingericht rond een stuurgroep, waarin schoolbesturen, opleiders en een vertegenwoordiger van de beroepsgroep zijn vertegenwoordigd. De stuurgroep komt vier keer per jaar bijeen en beschikt over mandaat om besluiten te nemen. Onder de stuurgroep functioneert een programmagroep, bestaande uit de programmamanager en projectleiders, die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van voorstellen en de coördinatie van de uitvoering. Per inhoudelijke pijler zijn projectgroepen ingericht. De werkwijze is zodanig dat de programmamanager voorstellen voorbereidt, en de stuurgroep deze accordeert.

Betrokkenen geven aan dat vooral het sterke fundament van bestaande samenwerkingsrelaties, de korte lijnen tussen bestuurders en programmamanager, en de relatief heldere projectstructuur goed functioneren.

Zeeuwse Onderwijsregio

De Zeeuwse Onderwijsregio (ZOR) beslaat de hele provincie Zeeland en kent een brede sectorale scope: po, vo en mbo zijn als werkgevers betrokken. Het leveringsgebied omvat de gemeenten Tholen, Noord-Beveland, Terneuzen, Middelburg, Goes, Reimerswaal, Schouwen-Duiveland, Sluis, Hulst, Borsele, Veere, Vlissingen, Kapelle en (in verband met regionale samenwerking) Bergen op Zoom. Binnen dit gebied werken vrijwel alle onderwijsbesturen in Zeeland samen binnen de onderwijsregio.

Aan werkgeverszijde zijn 28 schoolbesturen aangesloten. De personeelstekorten in Zeeland zijn in vergelijking met sommige andere regio's minder extreem, maar wel structureel aanwezig: het tekort bedraagt circa 4,6% in het primair onderwijs en 5,8% in het voortgezet onderwijs. Deze percentages vormen, in combinatie met demografische krimp en regionale spreiding, een belangrijk uitgangspunt voor de gekozen regionale aanpak.

Aan de opleidingskant zijn vier lerarenopleidingen betrokken: HZ University of Applied Sciences, Fontys, Hogeschool Rotterdam en Driestar. Er wordt samengewerkt met twee opleidingsscholen: Opleidingsschool Zuidwest (OSZW) voor het primair onderwijs en ZAOS voor het voortgezet onderwijs en het mbo. De regio werkt daarnaast samen met twee regionale educatieve allianties van lerarenopleidingen en kent twee partnerschappen Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P). Enkele reformatoische po-besturen participeren formeel in een landelijke regio, maar nemen inhoudelijk deels wel deel aan Zeeuwse opleidingsstructuren.

De Zeeuwse Onderwijsregio is ontstaan vanuit bestaande Zeeuwse samenwerkingen. In eerste instantie functioneerde er een kleinere Zeeuwse Bestuursorganisatie (ZBO) met een eigen stuurgroep. In een later stadium zijn deze ZBO en de onderwijsregio samengevoegd tot één orgaan. Daarmee is expliciet voortgebouwd op structuren die in Zeeland al aanwezig waren, zowel in het primair als het voortgezet onderwijs. In het po bestond van oudsher al een hechte samenwerking, terwijl het vo in de beginfase meer terughoudend was, mede als gevolg van interne ontwikkelingen zoals bestuurlijke fusies. In een later stadium zijn ook vo en mbo nadrukkelijker aangehaakt en is de samenwerking ondergebracht binnen één gezamenlijke onderwijsregio.

De Zeeuwse aanpak kenmerkt zich door het combineren van breed draagvlak met voortbouwende continuïteit op bestaande netwerken en praktijken. De governance is ingericht rond een stuurgroep (ZBO) waarin bestuurders van vier po-besturen, vijf vo-besturen, twee mbo-instellingen en HZ University of Applied Sciences zijn vertegenwoordigd. De stuurgroep komt ongeveer tien keer per jaar bijeen en neemt besluiten op basis van consensus. De beroepsgroep is niet vertegenwoordigd in de stuurgroep, maar is wel op andere niveaus betrokken bij de uitvoering en uitwerking van activiteiten.

Onder de stuurgroep functioneren een kerngroep (bestaande uit drie personen), een projectleidersoverleg met circa tien tot vijftien projectleiders en vier strategische lijnen waaronder diverse projecten zijn ondergebracht. Veel van deze projecten hebben hun oorsprong in eerdere Zeeuwse samenwerkingen en zijn onder de paraplu van de ZOR opnieuw geordend en geprogrammeerd.

Onderwijsregio MBO Gelderland

Onderwijsregio MBO Gelderland is een sectorale onderwijsregio die zich volledig richt op het middelbaar beroepsonderwijs. Binnen de regio werken acht mbo instellingen samen, die

gezaamenlijk verantwoordelijk zijn voor circa 50.000 mbo studenten. Het werkgebied bestrijkt een groot deel van de provincie Gelderland en omvat de gemeenten Arnhem, Nijmegen, Apeldoorn, Ede, Doetinchem, Zutphen, Deventer, Tiel, Wageningen, Zevenaar, Wijchen en Veenendaal, evenals omliggende gemeenten Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Montferland en West Betuwe. Daarmee kent de regio een brede geografische spreiding en een divers arbeidsmarktlandschap.

Aan werkgeverszijde ligt de focus volledig op het mbo. Concrete cijfers over personeelstekorten zijn in deze regio niet eenduidig beschikbaar. De samenwerking wordt gedragen door gedeelde vraagstukken rond instroom, behoud, professionalisering en duurzame inzetbaarheid van medewerkers binnen het mbo. Aan de opleidingskant is één opleidingsinstituut betrokken: de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN). Daarnaast kent de regio vijf partnerschappen Samen Opleiden & Professionaliseren (SO&P) en wordt samengewerkt met twee regionale educatieve allianties van lerarenopleidingen. De rol van de beroepsgroep is niet formeel gepositioneerd binnen de governancestructuur, maar komt indirect tot uiting via betrokkenheid bij afzonderlijke projecten en hr-thema's. Daarnaast wordt de beroepsgroep vertegenwoordigd door de verschillende Ondernemingsraden van de deelnemende instellingen.

De onderwijsregio MBO Gelderland is ontstaan vanuit een bundeling van bestaande samenwerkingen tussen de negen mbo-instellingen in Gelderland en de HAN. Deze instellingen werkten al geruime tijd samen op het gebied van hr-vraagstukken binnen verschillende structuren, waaronder de Gelderse Professionaliseringsagenda (GPA), het MBO Medewerkers Loopbaancentrum (MML) en Samen Opleiden. Met de vorming van de onderwijsregio zijn deze bestaande projecten en samenwerkingsvormen integraal ondergebracht binnen één formeel kader. Er is daarbij expliciet gekozen om geen alternatieve regionale indeling te verkennen: wat al plaatsvond binnen het zogeheten 'Gelders overleg' is samengebracht en geformaliseerd binnen de onderwijsregio.

De regio functioneert op basis van een gelaagde governance-structuur. Centraal staat een stuurgroep, bestaande uit de bestuurders van de negen mbo-instellingen en de HAN, die een strategische rol vervult. Onder de stuurgroep opereert een programmteam, waarin programmamanagers en projectleiders de inhoudelijke en organisatorische aansturing verzorgen. Daarnaast is er een HRD-strategiegroep ingericht met een adviserende functie. Per project zijn bovendien portefeuillehouders benoemd met strategisch eigenaarschap. Op operationeel niveau functioneren de projectleiders van GPA, MML en Samen Opleiden, ieder met eigen werkgroepen.

De governance-inrichting is nog in ontwikkeling. Met name de rol- en mandaatverdeling tussen bestuurders, hr-directeuren en projectleiders wordt momenteel verder uitgewerkt. Het uitwerken van een RACI-model (responsible, accountable, consulted, informed) wordt expliciet genoemd als verbeterpunt. Veel personele wisselingen in de opstartfase van de onderwijsregio hebben bovendien geleid tot vertraging en herijking van de gekozen structuur.



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