

1

# De leraren- agenda 2013-2022:

inzet en opbrengsten  
op hoofdlijnen<sup>1</sup>

Marc van der Meer

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Ruud van der Aa & Robin Wisse

Onderzoekers, CAOP

Frank Cörvers

Bijzonder hoogleraar Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt, Tilburg Law School/CAOP

Programmadirecteur, ROA. Hoogleraar, Maastricht University/NEIMED

## Inleiding

De huidige staat van het Nederlandse onderwijs is in verschillende opzichten zorgelijk. De kansengelijkheid neemt toe en de prestaties op basisvaardigheden voor taal, rekenen, burgerschap en digitale vaardigheden vertonen al geruime tijd een neerwaartse trend.<sup>2</sup> Daarnaast is er de uitdaging om negatieve gevolgen van de COVID-19 pandemie op de leerprestaties en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen weg te werken. Om dat te bewerkstelligen is een cruciale rol weggelegd voor leraren en schoolleiders. Er is echter een serieus arbeidsmarkttekort in kwantitatieve en kwalitatieve zin, dat ondanks gerichte interventies vooralsnog niet slinkt en met name scholen met veel leerachterstanden voor grote uitdagingen stelt.<sup>3</sup> Een kritische reflectie op het lerarenbeleid is dan ook op zijn plaats.

In drie hoofdstukken bezien we tien jaar lerarenbeleid aan de hand van de 'Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil'.<sup>4</sup> Ook kijken we vooruit. De Lerarenagenda was het vervolg op het 'Actieplan Leerkracht (2007-2012)', dat weer een reactie was op het advies van de Tijdelijke Adviescommissie Leraren (onder leiding van Rinnooy Kan). In 2013 verschenen tevens enkele adviezen van de Onderwijsraad die pleitten voor meer aandacht voor de kwaliteit van leraren.<sup>5</sup> Maar ook daarvóór bestond er al aandacht voor het beroep van leraar en de onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt voor leraren. In de afgelopen 30 jaar hebben de opeenvolgende kabinetten meermaals aandacht besteed aan het beroep van leraar. Gemiddeld iedere zeven jaar verschijnt er een beleidsnota waarin het lerarenbeleid voor een komende periode wordt vastgelegd, die vaak het resultaat is van de eerder in werking gezette adviescommissie. Denk aan Vitaal Leraarschap in 1993 (naar aanleiding van de Commissie Toekomst Leraarschap/commissie-Van Es), 'Maatwerk voor morgen' in 1996, het 'Actieplan LeerKracht van Nederland' (naar aanleiding van de Tijdelijke Adviescommissie Leraren) in 2007 en de 'Lerarenagenda 2013-2020' in 2013.<sup>6</sup>



---

1 Met dank aan de Kritische vrienden van de Lerarenagenda van het eerste uur – Jelmer Evers, Marco Snoek en Jaap Versfelt – met wie wij een eerste versie van dit hoofdstuk hebben besproken. Ook dank aan Patrick Banis en Loes Hodemaekers.

2 Inspectie van het Onderwijs (2022).

3 Ministerie van OCW (2022).

4 Ministerie van OCW (2013).

5 Onderwijsraad (2013).

6 Van der Aa & Van der Ploeg (2018).

In vier opeenvolgende hoofdstukken onderzoeken wij op basis van een literatuurverkenning wat de inzet van de ‘Lerarenagenda 2013-2020’ heeft opgeleverd en wat er te doen is. In dit eerste hoofdstuk kijken wij naar de opbrengsten van de Lerarenagenda op basis van eerder uitgevoerde beleidsevaluaties, die we tegen het licht houden en ordenen. In hoofdstuk 2 duiden we deze opbrengsten aan de hand van drie samenhangende perspectieven: het eigenaarschap van de agenda, de continuïteit en synergie in de agenda en het lerend karakter van deze beleidsinsteek. In hoofdstuk 3 doen we suggesties voor de toekomst vanuit het perspectief van een zichzelf ontwikkelend lerarenstelsel, waarin continue verbetering van het onderwijsbestel en groei van de taken en rollen van leraren uitgangspunten zijn. In hoofdstuk 4 behandelen we het aggregatievraagstuk, van individuele docent tot departement.

## Ambities van de ‘Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil’

Goed onderwijs begint bij goede leerkrachten. Dat was het terechte uitgangspunt van de ‘Lerarenagenda 2013-2020’ van het ministerie van OCW. De focus in de Lerarenagenda lag op verbetering van de kwaliteit van leraren.<sup>7</sup> Dat blijkt met name uit de centrale thema’s van de agenda:

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

<sup>7</sup> Cörvers (2014, 2014a), Van der Meer (2014).

- Op weg naar een sterke beroepsorganisatie (thema 7). De beroepsgroep ontwikkelt zich tot een sterke zelfregulerende beroepsorganisatie, onder andere door de oprichting van de Onderwijscoöperatie en versterking van andere bewegingen, zoals Leraren met Lef en de Beroepsvereniging Opleiders MBO (BVMBO).

Kwantitatieve tekorten hadden een ondergeschikte plaats in de Lerarenagenda, maar waren wel aanwezig, onder andere in de vorm van meer routes naar het leraarschap (thema 3). Daarvoor werd aandacht gevraagd om de verwachte dip in inschrijvingen in lerarenopleidingen en de tekortvakken op te vangen als gevolg van meer nadruk op de kwaliteit van de instroom en de opleidingen.

## De politiek-economische context

De start van de Lerarenagenda kan worden gepositioneerd in de politiek-economische context van de naweeën van de Grote Recessie na de val van Lehman Brothers. In 2012-2013 was sprake van de tweede achtereenvolgende neergang van de economie na een eerdere dip in 2008-2009. Het tweede kabinet-Rutte probeerde het vertrouwen van de sociale partners te herwinnen na de vroegtijdige val van Rutte 1. In die periode was er sprake van omvangrijke bezuinigingen op de overheidsuitgaven (mede ingegeven door Brusselse begrotingsambities). Om draagvlak te verkrijgen probeerde het kabinet politieke akkoorden te sluiten over een groot aantal onderwerpen. Het Nationaal Onderwijsakkoord (september 2013) was een van vele pogingen om de relatie tussen de politiek en het maatschappelijke middenveld te herstellen. Later zijn deze afspraken verbijzonderd in sectorale akkoorden voor elk van de onderwijssectoren (po, vo, mbo, hbo, wo).<sup>8</sup>



Ook het middenveld roerde zich. Met name de AOB (FNV) – dat het Nationaal Onderwijsakkoord uit 2013 niet, maar de bestuursakkoorden en de landelijke pensioenhervorming wel tekende – koos steeds meer positie tegen het centraal overleg in politiek Den Haag en tegen de flexibilisering van arbeidsrelaties.<sup>9</sup> De vakorganisaties werden in 2017 links ingehaald door PO in Actie, dat zich profileerde met een campagne rondom de thema's 'werkdruk' en 'salaris'. Door organisatievorming, werkonderbrekingen en een politieke lobby, die ook werd gesteund door de onderwijswerkgevers van de PO-Raad, wonnen beide thema's

<sup>8</sup> Woltjer & Hooge, (2016).

<sup>9</sup> Van der Meer et al. (2021).

aan politieke urgentie. In 2022 werd het salarisniveau van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs aan elkaar gelijkgetrokken.

Tijdens de kabinetten-Rutte 3 en 4 liet ook de arbeidsmarktkrapte zich steeds meer voelen. Zoals we verderop in dit boek zullen zien, ligt anno 2022 de nadruk op de tekorten aan leraren en schoolleiders. De arbeidsmarktkrapte in vrijwel alle markt- en publieke sectoren leidde ertoe dat er binnen het onderwijs nieuwe oplossingen moesten worden gevonden in de vorm van het anders organiseren van onderwijs in allerlei varianten en meer inzet van onderwijsondersteunende medewerkers, zoals onderwijsassistenten en lerarenondersteuners. Daar kwam nog de coronacrisis bij, waarin een grote stap is gezet naar online en hybride vormen van onderwijs. In antwoord op de coronacrisis is het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) ingevoerd. De bijbehorende (tijdelijke) arbeidsmarkttoelage zorgt voor meer aandacht voor scholen met achterstanden en het thema 'werkdruk'. De bijbehorende (tijdelijke) financiering voor extra onderwijsondersteuners heeft gezorgd voor een prominentere aanwezigheid van deze groep in de discussie.

Vanwege de snel oplopende lerarentekorten heeft het kabinet in 2017 in aanvulling op de Lerarenagenda een 'Plan van aanpak lerarentekort' opgesteld, met daarin zes actielijnen: in-, door- en uitstroom; zijnstroom; behoud van leraren; stille reserve; beloning en carrièreperspectief; en anders organiseren.<sup>10</sup> Dit plan kreeg in 2020 een impuls met de extra middelen die werden uitgetrokken om met name de personeelstekorten in de G5 aan te pakken.<sup>11</sup> Het actuele lerarentekort wordt momenteel (december 2022) geschat op 9.700 fte's, dat is 9,5% van de werkgelegenheid voor leraren.<sup>12</sup> In sommige vakgebieden zijn de tekorten groter dan in andere.<sup>13</sup> De lerarentekorten in de G5 zijn met 15,2% hoger dan in de rest van Nederland (8,5%). Daarnaast bestaat er landelijk een tekort van 1.100 fte's aan schoolleiders, dat is 13,5% van de werkgelegenheid. Voor de middellange termijn zijn de vooruitzichten dat het lerarentekort licht zal dalen, waarbij het ministerie van OCW ervoor waarschuwt dat er door de uitvoering van het NPO én de middelen voor werkdrukverlaging een extra vraag naar leraren kan ontstaan, waardoor de tekorten weer kunnen oplopen.<sup>14</sup>

---

10 <https://www.aanpaklerarentekort.nl/lerarentekort/aanpak>.

11 Ministerie van OCW (2020a).

12 Ministerie van OCW (2022).

13 Zie hoofdstuk 9 over tekortvakken.

14 Ministerie van OCW (2022).

## Opbrengsten op hoofdlijnen

De 'Lerarenagenda 2013-2020' kende zeven hoofdthema's, waarbinnen uiteenlopende activiteiten, programma's, impulsen, akkoorden en samenwerkingsverbanden zijn vormgegeven. In de hele periode is flink in de Lerarenagenda geïnvesteerd.<sup>15</sup> In deze tekst evalueren we de opbrengsten van de Lerarenagenda per thema op basis van literatuurstudie. We hebben binnen de schaars beschikbare tijd van de leerstoel de belangrijkste evaluatiestudies en rapporten geordend, waarbij we niet pretenderen uitputtend te zijn. We hebben geen sluitende internationale verkenning gemaakt van tijdschriftartikelen over de Lerarenagenda, evenmin hebben we – behalve een gesprek met de Kritische vrienden van de Lerarenagenda – interviews gehouden of bijeenkomsten georganiseerd waarbij vertegenwoordigers uit het veld zijn gehoord. We hebben wel geput uit de hoofdstukken in dit boek, uit onze webinarreeks (in het kader van de leerstoel) en uit studies die voorbereid zijn voor de arbeidsmarktfondsen in het onderwijs. Veel onderzoeksresultaten hebben betrekking op deelsectoren en niet op de hele onderwijsarbeidsmarkt. Overigens hebben we in hoofdstuk 5 een overzicht met kerncijfers opgenomen. De ambitie is een overzicht op hoofdlijnen te schetsen, dat verifieerbaar is en dat als basis dient voor een visie gericht op de toekomst in de hiernavolgende hoofdstukken.



### I. Kwaliteit van aankomende studenten van de lerarenopleidingen

*Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' viel een flink deel van de studenten van lerarenopleidingen uit, onder andere door een gebrek aan voorkennis en motivatie van de studenten of door een verkeerd beeld van de opleiding en het beroep van leraar. Lerarenopleidingen moeten daarom strengere instroomeisen en selectie voor het beroep invoeren.*

De interventies, acties en opbrengsten verschillen per onderwijssector. De toelatingseisen van de pabo zijn in eerste instantie verhoogd: vanaf 2015 moesten pabostudenten aantonen dat ze basiskennis hebben in basisvakken (aardrijkskunde, geschiedenis en natuur en techniek). Pabo's zien een hoger startniveau, een homogener studentengroep, minder uitval en een mogelijke imagoverbetering.<sup>16</sup> Dit ging aanvankelijk gepaard met een scherpe daling van het aantal pabostudenten<sup>17</sup>, vooral onder havisten, mbo'ers en studenten met

---

15 Van Casteren et al. (2019), zie ook hoofdstuk 2.

16 Van Casteren et al. (2019).

17 Vereniging Hogescholen (2015).

een niet-westerse migratieachtergrond.<sup>18</sup> De aanmeldingen herstelden zich deels in de jaren erna.<sup>19</sup> Toch werden de toelatingseisen in 2022 weer deels versoepeld als onderdeel van een driejarig experiment.<sup>20</sup> Met als argument de steeds oplopende lerarentekorten.<sup>21</sup>

De eisen voor eerste- en tweedegraadslerarenopleidingen die opleiden voor het leraarschap in het voortgezet onderwijs zijn niet centraal verhoogd. Verkenningen van de wenselijkheid van toelatingseisen lieten hiervan veel nadelen zien.<sup>22</sup>

Hiernaast is in 2018 het wettelijke collegegeld voor eerstejaarsstudenten in het hoger onderwijs en tweedejaarsstudenten van lerarenopleidingen gehalveerd. Dit heeft niet aantoonbaar bijgedragen aan de instroom in de lerarenopleidingen, al is er wel een (informatie-)effect op studenten wier ouders in een minder goede financiële situatie verkeren en deels op studenten met een migratieachtergrond.<sup>23</sup> Van de laatstgenoemde groep blijft de instroom relatief laag, de doorstroom moeizamer, en vaker dan gemiddeld vallen zij uit zonder diploma.<sup>24</sup>

Wat po en vo betreft lijken lerarenopleidingen weg te bewegen van strengere centrale eisen en selectie op geschiktheid voor beroep naar meer vraaggerichte en flexibele opleidingen.<sup>25</sup> De Onderwijsraad adviseerde in 2022 nog om taal- en rekenvaardigheden centraal te toetsen in een verplichte eindtoets<sup>26</sup>, maar het ministerie van OCW, de hogescholen en universiteiten spraken in 2020 af dat lerarenopleidingen versneld en geflexibiliseerd worden.<sup>27</sup> Maatwerk moet de norm worden: iedereen die leraar wil worden, zou een gepersonaliseerd traject moeten kunnen volgen waarbij wordt uitgegaan van eerder verworven competenties.

---

18 Van der Meer (2014), Bolhaar & Van Ruijven (2019).

19 Vereniging Hogescholen (2022).

20 <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2022/02/11/kabinet-wil-experiment-om-toegankelijkheid-pabo-te-vergroten>.

21 Ibid.

22 Snoek, Van der Rijst & Van Driel (2014).

23 Das et al. (2021).

24 Van Casteren Pabo-studie (2019).

25 Zie Geerdink & Swennen (Red.) (2021).

26 Onderwijsraad (2022).

27 Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen.

Wel zijn de criteria voor zijinstromers in het mbo verscherpt: vanaf 2014 worden zij getoetst op hbo-niveau, vakken en geschiktheid van het beroep.<sup>28</sup> Deze afspraken waren onderdeel van een breder 'kwaliteitskader zijinstromers mbo' en zijn als positief geëvalueerd (zie 'ii. Kwaliteit lerarenopleidingen').

## II. Kwaliteit lerarenopleidingen

*Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' verdient de kwaliteit van lerarenopleidingen verbetering. Specifieke aandachtspunten waren de kwaliteit van begeleiding en beoordeling in de praktijk, tevens was meer aandacht nodig voor opbrengstgericht werken en passend onderwijs. Ook moesten opleidingen beter aansluiten op de behoefte van scholen en toekomstige leraren.*

Lerarenopleidingen voor het po en vo hebben in antwoord op deze ambities verschillende stappen gezet: er zijn bijvoorbeeld landelijke kennisbases ontwikkeld en de visitaties (die door de lerarenopleidingen doorgaans heel goed worden voorbereid) zien een zichtbare verbetering.<sup>29</sup> Maar nog steeds klinkt de roep om betere kwaliteit van de lerarenopleidingen.<sup>30</sup> Merel van Vroonhoven, onafhankelijk aanjager voor de aanpak van het lerarentekort, concludeert dat lerarenopleidingen te veel uitgaan van hun eigen aanbod en te weinig zijn gericht op hun doelgroep.<sup>31</sup>

Mbo-instellingen en opleiders op hun beurt hebben afspraken gemaakt om het traject beter af te stemmen op het werkveld en de kwaliteit te verbeteren.<sup>32</sup> Hier worden dus hogere eisen gesteld aan de zijinstromers. Ook zijn er afspraken gemaakt over de inspanningen van mbo-instellingen en over de eisen aan de opleiding, bijvoorbeeld als het gaat om de inhoud, omvang en zwaarte van het traject. Volgens opleiders en het mbo-veld is de kwaliteit van de zijinstroom uniformer en beter geworden.<sup>33</sup> Zijinstromers in het mbo komen hierdoor relatief beter voorbereid voor de klas, waardoor een positief effect op de onderwijskwaliteit wordt verwacht. Ook is het aantal zijinstromers gestegen en is de samenwerking tussen mbo-instellingen en lerarenopleidingen verbeterd. Dit succes is volgens opleiders en het veld te danken aan de 'combinatie van procesmatige, inhoudelijke en organisatorische afspraken' over de kwaliteit, die landelijk zijn vastgelegd en waar groot draagvlak voor is.

---

28 Kwaliteitskader zij-instroom mbo (PDG-trajecten) (2014).

29 NVAO (2016); NVAO. (2015); <https://www.scienceguide.nl/2022/11/tweedegraads-lerarenopleidingen-in-de-lift/>.

30 Ibid; Onderwijsraad (2022); Kirschner & Scheerens (2022).

31 Van Vroonhoven (2020).

32 Kwaliteitskader zij-instroom mbo, (PDG-trajecten) (2014).

33 Van der Boom et al. (2017).



Hierachter gaat nog een veel fundamentele vraagstuk schuil, te weten de kloof tussen enerzijds algemeen vormende, onderwijskundige vakken en anderzijds beroepsvoorbereidende vakken in de lerarenopleiding voor het beroepsonderwijs. 'De vervaging en versnippering van het beroepsgerichte vak is door alle stelselherzieningen groter geworden en het vak minder zichtbaar', schrijven De Beus en Van Meegen in hun historische bijdrage over 50 jaar leraren opleiden in Nederland. Zij tonen zich niettemin positief over de nieuwe vakprofielen in het vmbo en het maatwerk dat in de groene lerarenopleidingen mogelijk is gebleken. Voorwaardelijk voor succes is het opheffen van de 'rigide koppeling' tussen het geven van een schoolvak en de bevoegdheid daarvoor.<sup>34</sup> Tegelijkertijd zijn er blijvende inhoudelijke afstemmingsproblemen, bijvoorbeeld in de twee landelijke MBO Onderzoekswerkplaatsen (voor burgerschap en voor gepersonaliseerd leren met ICT) blijkt er grote afstand te zijn tussen de vernieuwing van de opleidingen in de scholen en de bijdrage daaraan van de lerarenopleidingen.<sup>35</sup>

### III. Routes naar het leraarschap

*Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' was er behoefte aan goede nieuwe leraren om tekorten op te lossen, met name in tekortvakken als wiskunde, Nederlands en Duits. Er is onder andere winst te behalen met aandacht voor zijinstromers, vwo'ers, jonge academici en mannen.*

Het tussenrapport van de Commissie Onderwijsbevoegdheden<sup>36</sup> constateert dat er met 384 routes wel erg veel routes naar het leraarschap zijn. Dit terwijl schoolbesturen po en vo een voorkeur hebben voor regulier opgeleide leraren, omdat dit volgens hen meer zekerheid biedt en om minder inzet van de school vraagt.<sup>37</sup> We beperken ons hier tot de routes die in de Lerarenagenda expliciet worden genoemd.

Via *educatieve minors* en *traineeships* worden studenten opgeleid tot leraar (v)mbo, havo en vwo. De 'Impuls leraren tekortvakken' richtte zich specifiek op het werven van toekomstige leraren voor tekortvakken.<sup>38</sup> Pabo's experimenteerden vanaf 2020 met *verschillende afstudeerrichtingen* om aantrekkelijker te worden voor mannen. Ook buiten de Lerarenagenda om is er

<sup>34</sup> De Beus & Van Meegen, 2021, p. 68.

<sup>35</sup> De evaluatie van deze NRO-projecten wordt begin 2023 gepubliceerd.

<sup>36</sup> Commissie Onderwijsbevoegdheden (2021).

<sup>37</sup> Bijman et al. (2021).

<sup>38</sup> Impuls leraren tekortvakken (2014-2018).

veel gebeurd rondom dit thema, bijvoorbeeld door korting op lesgelden en flexibilisering van het programma. Zo kunnen scholen in het po via de Subsidie zij-instroom een subsidie van € 25.000 per zijinstromer ontvangen<sup>39</sup> en is er met het Bestuursakkoord Flexibilisering Lerarenopleidingen een stap gezet naar het flexibeler en aantrekkelijker maken van de zijinstroom.<sup>40</sup>

Tijdens de looptijd van de 'Lerarenagenda 2013-2020' zijn de lerarentekorten in kwantitatieve zin in omvang gegroeid. Dit leidde tot extra maatregelen, zoals regionale samenwerkingsverbanden die inzetten op vergroting van de zijinstroom<sup>41</sup>, extra subsidies voor het opleiden van bevoegde leraren<sup>42</sup> en het aannemen van herintreders<sup>43</sup>, en de oprichting van het Onderwijsloket, dat potentiële zijinstromers moest voorlichten en doorverwijzen. Ook voerden tweedegraadslerarenopleidingen in 2017 verschillende afstudeerrichtingen in om aantrekkelijker voor jongeren te worden.

Wat heeft dit opgeleverd? Om te beginnen is het *aantal zijinstromers* sinds 2013 substantieel toegenomen.<sup>44</sup> In het primair onderwijs is hun aantal gegroeid van circa 200 in 2014 tot 910 in 2019. In 2022 waren er in het po 800 toegekende subsidieaanvragen voor zijinstromers. Het aantal zijinstromers in het vo bedroeg de afgelopen jaren ongeveer 200 en vertoont een stijgende lijn. In het mbo is in 2022 aan 900 zijinstromers de zijinstroomsubsidie toegekend.<sup>45</sup>



De inbedding van zijinstroom verschilt per onderwijssector. In het po en mbo werken opleidingen en schoolbesturen structureel samen bij de begeleiding van zijinstromers; in het vo wordt weinig samengewerkt. In het vo en mbo komen zijinstromers meteen (alleen) voor de klas; in het po is de landing vaak 'zachter', hoewel dit op scholen met veel personeelstekorten onder druk staat.<sup>46</sup> De Inspectie van het Onderwijs signaleert dat zijinstromers in het po

---

39 Zie: <https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/subsidie-zij-instroom.jsp>. Ter vergelijking: in 2000 ontvingen de scholen voor een zijinstromer in het primair onderwijs een bedrag van € 9.000. Inspectie van het Onderwijs (2003).

40 Ministerie van OCW/Vereniging Hogescholen/VSNU (2020).

41 Van den Langenberg et al (2020).

42 Subsidie korte scholingstrajecten vo (2017-2021); Subsidieregeling onderwijsassistenten opleiding tot leraar (2019-).

43 Subsidieregeling herintreders po (2019-2020).

44 Ministerie van OCW (2020b, 2022).

45 Ministerie van OCW. (2022).

46 Bijman et al. (2021).

soms onvoldoende voorbereid en handelingsverlegen voor de groep staan. De Inspectie geeft daarom aan de opleiders en de werkgevers de opgave om te zorgen voor meer maatwerk en ondersteuning, heldere afspraken en gezamenlijk optrekken.<sup>47</sup>

Het aantal *masteropgeleide leraren* is tussen 2013 en 2016 weliswaar licht gegroeid, maar blijft nog ver weg van de doelstellingen die in de verschillende sectorakkoorden voor 2020 zijn vastgelegd: in het vo groeide het aantal van 35 naar 38% (met een doelstelling van 50%, en 80-85% in de bovenbouw), in het po van 20 naar 22% (met een doelstelling van 30%).<sup>48</sup>

De *educatieve minors* hbo en wo en de traineeprogramma's hebben volgens de beschikbare studies niet geresulteerd in een grote volumestijging en – in het geval van de wo-minor – valt ook de kwaliteit tegen.<sup>49,50</sup> Toch zijn hogescholen, universiteiten, het veld en studenten positief: de minor wordt vooral gezien als een goede manier om studenten kennis te laten maken met het beroep van leraar.

#### IV. De beginnende leraar

*Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' is de overgang van opleiden naar lesgeven groot: voor veel leraren is hun eerste werkjaar na de opleiding een kwestie van overleven. Een kwart van de beginnende leraren in het voortgezet onderwijs verlaat het onderwijs binnen vijf jaar. Zowel opleidingen als scholen kunnen de overgang van opleiding naar praktijk vloeiender maken door goede begeleiding en een goed personeelsbeleid.*

De focus op startende leraren is door de sociale partners opgepikt in de Sectorakkoorden PO en VO: per 2017 moeten po-schoolbesturen zorgen voor planmatige begeleiding van elke startende leraar op basis van een 'jaarlijkse vaardigheidsmeting'<sup>51</sup> en vo-schoolbesturen moeten zorgen voor een 'effectief inwerk- en begeleidingsprogramma'.<sup>52</sup> Ook worden in het project 'Junior leraar' verschillende tools ontwikkeld die de groei en begeleiding van startende leraren

47 Inspectie van het Onderwijs (2021).

48 Van Casteren et al. (2021).

49 Van der Boom et al. (2017).

50 Lommertzen et al. (2021).

51 Bestuursakkoord PO (2014).

52 Sectorakkoord VO (2014).

in kaart brengen.<sup>53</sup> Buiten de Lerarenagenda om wordt op verschillende manieren geld beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen bij de begeleiding van startende leraren.<sup>54</sup> De regelingen gericht op meer samenwerking tussen lerarenopleidingen en de scholen lijken een succes, al merkt Van Vroonhoven op dat de regionale samenwerking versnipperd is en niet alle scholen worden bereikt.<sup>55,56</sup> Er zijn inductiefases en doorgaande leerlijnen van student naar starter ontwikkeld, de lerarenopleidingen zijn meer betrokken bij de begeleiding van starters, de afstemming tussen theorie en praktijk is beter en de begeleiding van studenten wordt meer als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien. De begeleiding van startende leraren verschilt: sommige starters krijgen weinig begeleiding, andere krijgen juist een uitgewerkt begeleidingsprogramma.<sup>57</sup> In het po is het aantal startende leraren dat begeleiding krijgt de afgelopen jaren gestegen van acht op de tien in 2015 naar negen op de tien in 2020 en 2021. In het vo ligt dit aandeel al enkele jaren rond de 90%. In het mbo is het begeleidingspercentage wat lager dan in het po en vo, namelijk ongeveer 80%. Ook de kwaliteit van de ondersteuning en begeleiding op de werkplek vertoont een stijgende lijn, hoewel het mbo daarin wat achterblijft.<sup>58</sup> De uitstroom van startende leraren uit de sector (één jaar na afstuderen) in het po is gehalveerd van 18% in 2015 naar 6% in 2020, al is niet bekend of dit het resultaat is van betere begeleiding.<sup>59</sup> De uitstroom van jonge leraren na een jaar in het vo te hebben gewerkt, is afgenomen van circa 20% (een jarenlang gemiddelde) naar 15% in 2020.



## V. De school als lerende organisatie

*Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' moeten scholen lerende organisaties zijn. Werkgevers zorgen er met goed personeelsbeleid voor dat leraren voldoende ontwikkelmogelijkheden en carrièreperspectief hebben. Leraren krijgen meer professionele ruimte en minder regeldruk. Ook werken scholen aan onderwijsvernieuwing en onderwijskwaliteit. Extern werken scholen samen met hun omgeving, zoals lerarenopleidingen, het bedrijfsleven en universiteiten.*

---

53 Zie <https://www.hva.nl/praktisch/algemeen/etalage/junior-leraar/junior-leraar.html>.

54 Regeling versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen 2013–2016; project 'Begeleiding startende leraren' (Impuls leraren tekortvakken, 2014–2019); Regeling tegemoetkoming opleidingsscholen 2019; Steunpunt opleidingsscholen PO en VO (2014) en later Platform Samen Opleiden & Professionaliseren (2018).

55 Lockhorst et al. (2018).

56 Hermanussen et al. (2021).

57 De Vos et al. (2020).

58 De Vos et al. (2022).

59 Ministerie van OCW (2022).

Het thema ‘lerende organisatie’ veronderstelt samenhang tussen verschillende parameters die zich niet zo gemakkelijk laten evalueren. Zo moet er een gedeelde onderwijsvisie zijn, moet er samenhang bestaan in de kwaliteitszorg, het financieel beleid en het personeelsbeleid, moeten medewerkers van elkaar leren, et cetera.<sup>60</sup> Hier beperken we ons tot de ambities die worden genoemd in de Lerarenagenda.

De PO-Raad en VO-raad hebben ambities op het gebied van goed personeelsbeleid en goed onderwijs overgenomen in de Sectorakkoorden PO en VO.<sup>61</sup> Ook ontvingen de scholen extra middelen voor de professionalisering van leraren en schoolleiders.<sup>62</sup> Hiernaast is de professionele ruimte van leraren in 2017 wettelijk vastgelegd<sup>63</sup>: leraren mogen zelf beslissen over taken waarvoor ze verantwoordelijk zijn, en maken hierover afspraken met hun schoolbestuur. Ook spraken het ministerie en de onderwijspartners in 2017 af om de regeldruk te verminderen.<sup>64</sup> Hiernaast is er via meerdere wegen geïnvesteerd in de samenwerkingsverbanden<sup>65</sup> en zijn 23 experimentele professionele leergemeenschappen gestart waarin leraren op school of bovenschools samenwerken aan de verbetering van het (eigen) onderwijs.

Iets minder dan de helft van de bestuurders is van mening dat de meeste ambities uit de Sectorakkoorden PO en VO zijn behaald. Ook is er meer sprake van een integrale beleidsinsteek.<sup>66</sup> Een kleine greep uit de cijfers laat zien dat dit wisselt per doelstelling. Zo voeren meer besturen een integraal onderwijs-, financieel en personeelsbeleid en scoren meer po-besturen voldoende op kwaliteitszorg (al komt dat mogelijk ook door de veranderde rekenmethode), maar hebben minder besturen een planmatige cyclus van kwaliteitszorg.<sup>67</sup>

Ook de opbrengsten in het vo wisselen per doelstelling. Voor vo-besturen geldt bijvoorbeeld dat bestuurders vinden dat het personeelsbeleid goed

60 Het gaat om een systematische samenhang tussen alle deelaspecten (zie Senge, 1990). Hierop komen we in hoofdstukken 2 en 3 terug.

61 Bestuursakkoord PO (2014) en Sectorakkoord VO (2014). Deze zijn beide in 2018 geactualiseerd.

62 Regeling prestatiebox.

63 Wet beroep leraar, zie ook hoofdstuk 26 over medezeggenschap in dit boek.

64 Regeldrukagenda.

65 Zie voetnoot 48.

66 Van der Wel & Lubberman (2020).

67 Dashboard Bestuursakkoord PO 2017; Dashboard Geactualiseerd Bestuursakkoord PO 2020.

is afgestemd op externe ontwikkelingen, onderwijskundige schooldoelen en het ontwikkelperspectief van leraren, maar minder goed op duurzame inzetbaarheid.<sup>68</sup> Vo-leraren beoordelen het personeelsbeleid en onderwijskundig leiderschap als (ruim) voldoende, maar zijn minder positief over de steun voor professionele ontwikkeling, de voorzieningen gericht op ontwikkelperspectieven en de ruimte die zij krijgen om in gesprek te gaan over onderwijskundige schooldoelen. Hiernaast lijkt er ruimte voor verbetering wat betreft het zelf kunnen beslissen over de uitvoering van het werk en in welke volgorde zij dit doen.<sup>69</sup> Hiernaast is de ervaren regeldruk in het po, vo, en mbo nog altijd hoog.<sup>70</sup> Binnen de experimenten met professionele leergemeenschappen in het vo lijkt de professionele ruimte van leraren wel toe te nemen.<sup>71 72</sup>

Op dit punt ontstaat een verbinding tussen de thema's 'lerende organisatie' en 'de arbeidsinzet van leraren'. De relatie is niet lineair maar circulair. McKinsey wijst er bijvoorbeeld op dat leraren gemiddeld genomen steeds minder uren per week werken.<sup>73</sup> Dit komt grotendeels door de daling van het aantal mannen in het onderwijs. Ook de stijgende werkdruk wordt gezien als oorzaak van de gedaalde werktijdfactor. In een proeftuin van het 'Potentieel Pakken' blijkt dat 25% van de deelnemende leraren die in deeltijd werken, urenuitbreiding aangaat.<sup>74</sup> Dit betreft bij 75% structurele inzet en bij 25% incidentele inzet. Echter, een geïnterviewde schoolleider geeft aan ook nadelen te ervaren. Volgens haar lopen de werkdruk en overbelasting op doordat mensen meer zijn gaan werken. Eén medewerker die een extra dag is gaan werken, is voor die dag ziekgemeld. Andere medewerkers willen slechts tijdelijk meer uren werken. Dit roept de vraag op wat een structurele oplossing is. Meerdere collega's noemen een driedaagse werkweek 'een bewuste keuze'. Zij werken volgens de geïnterviewde schoolleider al onbetaald een vierde dag; als zij vier dagen gaan werken, werken ze dus een vijfde dag of in het weekend. Het voorbeeld maakt duidelijk dat urenuitbreiding onbedoelde gevolgen heeft, bijvoorbeeld doordat de werkdruk en overbelasting oplopen. Voor het onderwijs als lerend systeem maakt het duidelijk dat gedrag op microniveau verbonden moet worden aan de resultaten op landelijk niveau.



---

68 Knies et al. (2021).

69 Van Miltenbrug, Cornel & Van den Berg (2022).

70 De Weerd & Van Bergen (2017).

71 Sligte et al. (2018).

72 Centraal Planbureau (2019).

73 McKinsey & company (2020).

74 Van Hassel & Wisse (2022).

## VI. Bekwame en bevoegde leraren

*Volgens de 'Lerarenagenda 2013-2020' kunnen leraren groeien in het beheersen van complexe vaardigheden. Leraren houden hun bekwaamheid bij in het lerarenregister en na- en bijscholing worden adequaat gefaciliteerd. Alleen benoembare leraren geven les. Ander onderwijspersoneel verzorgt lessen altijd onder verantwoordelijkheid van een bevoegde leraar. Wie niet voldoet aan nascholing, mag niet meer voor de klas staan.*

Er is veel geld beschikbaar gesteld voor na- en bijscholing, zoals de Lerarenbeurs, de Promotiebeurs, het persoonlijk ontwikkelbudget, het LerarenOntwikkelfonds en de Teambeurs PO. Deze beurzen worden over het algemeen positief geëvalueerd.<sup>75</sup> De meest omvangrijke maatregel, de Lerarenbeurs, draagt volgens betrokkenen beperkt bij aan het behoud van leraren voor het onderwijs en levert een positieve bijdrage aan de aantrekkelijkheid van het beroep. Het LerarenOntwikkelfonds is volgens betrokkenen succesvol in het stimuleren van innovatie en het versterken van de professionalisering van leraren.<sup>76</sup>

Ondanks deze successen wijst de Inspectie erop dat het doel van het Bestuursakkoord PO om in 2020 alle leraren differentiatievaardigheden te laten beheersen, niet is gerealiseerd. De beheersing van de differentiatievaardigheden beweegt in 2013-2017 rond de 60%, daarna ontbreken cijfers.<sup>77</sup> In de meest recente 'Staat van het Onderwijs' stelt de Inspectie dat de basis inmiddels op orde is, maar dat differentiëren complex blijft, wat om een gerichte professionaliseringsslag van de leraren vraagt.<sup>78</sup>

Tevens speelt de discussie over onbevoegd lesgeven een rol, vooral in het voortgezet onderwijs. Voor het terugdringen van het aandeel onbevoegd gegeven lessen heeft minister Dekker in 2016 een plan van aanpak gepresenteerd.<sup>79</sup> In 2013 werd ruim driekwart van de lessen in het vo gegeven door een daartoe bevoegd leraar. In 2022 was dat 88% van de lessen. De overige lessen worden

75 Zie: Schenke et al. (2022); Van Bergen et al. (2018); Van der Ploeg (2017); Kurver et al. (2015); Van der Steeg & Van Elk (2015).

76 Van den Berg & Bisschop (2019).

77 Zie Dashboard Bestuursakkoord PO (2017) en Dashboard geactualiseerd Bestuursakkoord PO 2020 (2022).

78 Inspectie van het Onderwijs (2022b).

79 Ministerie van OCW (2016).

gegeven door benoembare (8,4%) of daadwerkelijk onbevoegde leraren (3,7%).<sup>80</sup> Dat is minder dan in 2014, toen een kleine 6% van de lessen onbevoegd werd gegeven. De grootste daling in het aandeel onbevoegd gegeven lessen heeft zich voorgedaan in het vmbo, waar ook de meeste winst op dit gebied te behalen was. Daarnaast bestaan er nog steeds forse verschillen in het aandeel onbevoegd gegeven lessen tussen de vakken; met name exacte vakken, techniek en maatschappijleer worden relatief vaak door onbevoegde, maar soms wel benoembare, leraren gegeven.<sup>81</sup>

In het po werkt in 2019 maximaal 1,7% van de leraren onbevoegd en in het (v)so maximaal 3,4% in 2020.<sup>82</sup> Kanttekening hierbij is dat deze cijfers geen informatie geven over het aantal uren dat onbevoegde onderwijsondersteuners zelfstandig voor de klas staan.<sup>83</sup>

Andere doelstellingen binnen dit thema, zoals het bevoegdheidsvraagstuk en het instellen van een lerarenregister, zijn bestuurlijk gezien in 2018 volledig vastgelopen. In de volgende hoofdstukken komen we hierop terug.

## VII. Een sterk beroep

*De 'Lerarenagenda 2013-2020' ambieert de ontwikkeling van de beroepsgroep en de versterking van het imago van het beroep van leraar. Er ontstaat een sterke en representatieve beroepsorganisatie waar leraren (in opleiding) lid van zijn en zich mee verbonden voelen. Het aanzien van het beroep van leraar stijgt. De beroepsgroep is verantwoordelijk voor bekwaamheidseisen en beheert het lerarenregister.*

De sterke en representatieve beroepsorganisatie zoals de 'Lerarenagenda 2013-2020' voor zich zag, is niet tot stand gekomen. Er ontstond kritiek op de in 2011 opgerichte Onderwijscoöperatie, die als beroepsorganisatie zorg moest dragen voor de beroepskwaliteit: leraren waren niet voldoende vertegenwoordigd en het bewerkstelligen van een verplicht lerarenregister werd steeds meer gezien als door de overheid verplicht, zo klonken de voornaamste bezwaren.<sup>84</sup> In 2018 heeft de Onderwijscoöperatie zichzelf opgeheven.

---

80 Vloet et al. (2021).

81 Ministerie van OCW (2022).

82 Ibid.

83 Zie hiervoor bijvoorbeeld Kurver & Driessen (2019).

84 Paul (2018).



Het beroepsimago van leraren is de afgelopen decennia gedaald.<sup>85</sup> Jongere leraren schatten de waardering voor het beroep het laagst in en niet-leraren schatten het salaris lager dan het daadwerkelijk is. Burgers zijn wel vrij positief over de kwaliteit van leraren. Hier treedt een spanningsveld op: leraren vinden dat ze kwalitatief goed werk leveren, maar dit werk wordt in mindere mate gewaardeerd in de samenleving. De vraag is wel in hoeverre de extra middelen die de afgelopen jaren naar het onderwijs zijn gegaan, zowel in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs als voor extra salarisverhoging, de beeldvorming over het werken in het onderwijs hebben veranderd.

Wel ontstonden in 2017 PO in Actie, een actiegroep die zich inzet voor een meer gelijkwaardig salaris en minder werkdruk in het primair onderwijs. De aanvoerders van PO in Actie zijn inmiddels werkzaam voor de vakorganisatie AOB. In het mbo is de BVMO opgericht, die zich juist niet profileert als vakorganisatie. Dat geldt ook voor het in 2020 opgerichte Lerarencollectief, dat zich richt op de onderwijsinhoud. De diverse lerarenorganisaties staan voor inspraak door de beroepsgroep zelf en hebben de nodige succes behaald, maar de relatie met bekwaamheidsontwikkeling en de vorming van een onafhankelijke beroepsgroep is vooralsnog niet gelukt. Zoals Jelmer Evers stelde: de organisatiegraad is maar 30%, tegen 90% in Finland, dat is ook een indicatie van het zelfbewustzijn in de sector. Hierop komen we terug in hoofdstukken 2 en 3.

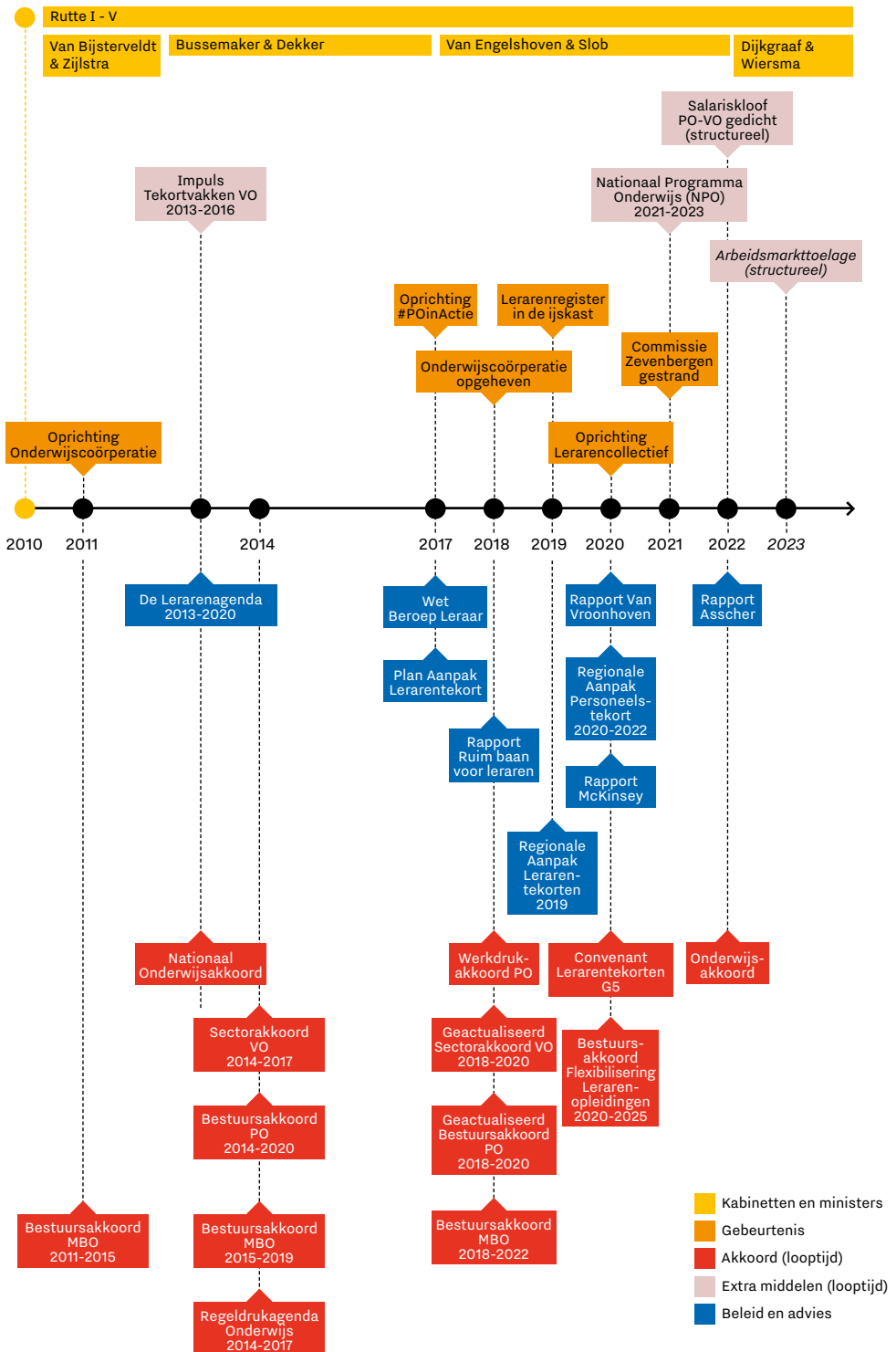
## Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is de 'Lerarenagenda 2013-2020' op hoofdlijnen tegen het licht gehouden. De richting van de beleidsontwikkeling hebben we in algemene termen samengevat in figuur 1. Resumerend komen we na ordening van beschikbare evaluatieve studies tot het beeld dat er binnen de beleidsagenda wordt gewerkt met bestuurlijke akkoorden en beleidsinstrumenten om draagvlak voor het beleid binnen onderwijssectoren aan te brengen en resultaten te bereiken. De resultaten daarvan variëren per sector. Over de hele linie gezien bestaat binnen de uitvoering van het lerarenbeleid een bijna permanente, deels inherente, spanning tussen de ambitie voor meer kwaliteit van de leraar en de noodzaak van meer instroom in de opleidingen en in het beroep. De toelatingseisen voor de PABO zijn aanvankelijk aangescherpt, later weer afgezwakt. De toelatingseisen van de eerste- en tweedegraadsopleidingen zijn niet aangescherpt. Wel zijn er kennisbases opgesteld, is de verbinding met het werkveld verbeterd en wordt gewerkt aan meer flexibele opleidingsroutes.

---

85 Cörvers et al. (2017).

Figuur 1 Tijlijn lerarenbeleid op hoofdlijnen 2013-2023.



Over de lerarenopleidingen beschikken we niet voldoende over gedetailleerde bronnen over ontwikkelingen op instellingsniveau.<sup>86</sup> In de ogen van de politiek komt de beoogde kwaliteitsverbetering van de lerarenopleidingen echter onvoldoende van de grond. De politiek vraagt bij herhaling om betere kwaliteit van opleidingen en schoolbesturen klagen dat opleidingen zich onvoldoende aanpassen aan het werkveld. Er is in dit verband nog een belangrijke verschuiving gaande. De focus van het lerarenbeleid richt zich steeds meer op samenwerking tussen schoolbesturen en lerarenopleidingen in de regio, waarvoor landelijke condities en maatregelen worden getroffen.<sup>87</sup> In 2020 hebben de lerarenopleidingen een bestuursakkoord gesloten over verdere flexibilisering van het opleidingsaanbod in relatie tot het werkveld. Dat past in het landelijke beeld van de sterke beleidsdecentralisatie, die zich ook in het economische en sociale beleid sinds 2015 afspeelt. Dit leidt ertoe dat de beleidsverantwoordelijkheid naar de regio verschuift en daarmee ook de kansen voor succesvolle gecoördineerde interventies veranderen.<sup>88</sup>

In 2018 is het accent van kwaliteitsverbetering van het lerarenbeleid verschoven naar meer kwantitatieve dimensies om de problemen op te lossen. Er is in het kader van de toenemende focus op de groeiende lerarentekorten met enig succes ingezet op zijinstroom. Met name in het basisonderwijs is op dit vlak substantiële groei gerealiseerd, die de lerarentekorten afvlakken, maar niet hebben weggenomen. De kwaliteit van de zijinstroom lijkt evenwel onvoldoende gegarandeerd, zeker als beginnend beroepsbeoefenaar. Maatwerk, begeleiding en ondersteuning zijn hier de kernwoorden. Nieuwe opleidingsroutes via hogescholen en universiteiten, zoals de educatieve minors, lijken een goede manier om studenten kennis te laten maken met het vak, maar de aantallen en kwaliteit vallen vooralsnog tegen.

Er is tevens veel aandacht besteed aan beginnende leraren, in sectorakkoorden en in de samenwerking tussen scholen en opleidingen. De begeleiding van startende leraren in het po is toegenomen en de uitstroom (na één jaar in het onderwijs te hebben gewerkt) afgenomen, hoewel dit verschilt tussen scholen. In het vo vertoont de begeleiding eveneens een opgaande lijn, het mbo kan nog

---

86 Dat vergt een afzonderlijke studie, voor een overzicht zie: Geerdink & Swennen (2021).

87 Asscher et al. (2022).

88 Van der Meer en Nieuwenhuis (2017) wijzen op het ontbreken van de relatie tussen verticaal en horizontaal bestuur. Elzinga (2021) gaat in zijn kritische evaluatie van het sociaal beleid naar gemeenten in op de noodzakelijke bestuurs- en publiekrechtelijke voorwaarden die vaak niet vervuld zijn.

een stap zetten. Ook is er een toename in regionale samenwerking, die relatief goed wordt geëvalueerd. Het personeelsbeleid lijkt zich positief te ontwikkelen, hoewel harde gegevens ontbreken.

Het bewerkstelligen van een sterke beroepsgroep, die een professionele standaard beheert en de bekwaamheidsontwikkeling van leraren registreert, is niet van de grond gekomen. Er ligt vooralsnog geen alternatief. Er zijn positieve ontwikkelingen als de Lerarenbeurs, Promotiebeurs en het LerarenOntwikkelFonds, maar de relatie met bekwaamheidsontwikkeling en de beroepsgroep is niet helder. Continuïteit op deze punten is verre vanzelfsprekend. Zo zijn het lerarenregister, de Onderwijscoöperatie en het LerarenOntwikkelFonds stopgezet.

Afsluitend concluderen wij dat er op de meeste thema's van de Lerarenagenda veel zaken in beweging zijn gezet, met nu eens meer en dan eens minder succes. De hoeveelheid informatie over de onderwijsarbeidsmarkt en de arbeidspositie van de leraren is imposant, maar oorzaak-gevolgrelaties zijn vaak moeilijk te leggen en beleidslessen blijven vaak verborgen. De beschikbare studies laten veel spreiding in de resultaten zien, de gemiddelde zeggen lang niet alles over de gerealiseerde vernieuwing en sommige beleidsinterventies vragen om een lange adem. Over de hele linie blijven de relaties van de beleidsinterventies met de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt te vaak onduidelijk. De evaluaties op sectorniveau zeggen relatief weinig over het gedrag van scholen en leraren op de werkvloer. Veel studies bezien één effect van een maatregel, maar hebben nauwelijks oog voor de samenhang tussen variabelen. Het is daardoor moeilijk om de opbrengst van de agenda in termen van succes of falen van beleid te waarderen. Dit komt ook doordat veel beleidsindicatoren een indirecte betekenis hebben, bijvoorbeeld voor verbetering van de kwaliteit van de lerarenopleidingen, beter personeelsbeleid of een sterke beroepsgroep. We zijn het dan ook eens met de evaluatieve analyse van SEO Economisch Onderzoek en ResearchNed dat het ontbreekt aan een duidelijke beleidstheorie van de onderwijsarbeidsmarkt.<sup>89</sup> Ook de ontwikkeling van het beroep en de complexe gelaagdheid van het veld van actoren zouden daarin een plek moeten krijgen. Immers, het ministerie is niet als enige partij aan zet om de onderwijsarbeidsmarkt op orde te krijgen. In de volgende hoofdstukken doen wij een voorzet voor een drietal randvoorwaarden om te komen tot een integrale beleidsaanpak van de onderwijsarbeidsmarkt: draagvlak en eigenaarschap, continuïteit en coherentie, en het belang van een lerend systeem.



---

89 Van Casteren et al. (2019).

Tabel 1 Samenvattend overzicht op hoofdlijnen van de richting waarin de 'Lerarenagenda 2013-2020' zich heeft ontwikkeld.

Thema 1: Kwaliteit van aankomende studenten van lerarenopleidingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selectie van opleidingen is deels teruggedraaid of nooit ingevoerd.</li> <li>• Worsteling tussen kwaliteit en de noodzaak van meer instroom.</li> <li>• Aandacht voor selectie is afgenomen, opleidingsroutes worden flexibeler.</li> </ul>
Thema 2: Kwaliteit van lerarenopleidingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kwaliteitsverhoging komt in ogen van politiek onvoldoende van de grond.</li> <li>• Worsteling tussen autonomie van opleidingen en wensen van politiek, scholen en besturen.</li> </ul>
Thema 3: Routes naar het leraarschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel ingezet op de zijinstroom, met enig succes.</li> <li>• Aantallen en kwaliteit van nieuwe opleidingsroutes zijn wisselend.</li> <li>• In 2018 is meer aandacht gekomen voor in-, door- en uitstroom van leraren.</li> <li>• Lerarentekorten groeien momenteel harder dan het volume van de zijinstroom.</li> <li>• Aanzet tot flexibilisering lerarenopleidingen</li> </ul>
Thema 4: De beginnende leraar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel aandacht voor beginnende leraren in sectorakkoorden en in samenwerking tussen scholen en opleidingen.</li> <li>• Begeleiding van starters in het po en vo is toegenomen, en uitstroom uit de sector na 1 jaar afgenomen.</li> </ul>
Thema 5: De school als lerende organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personeelsbeleid lijkt zich positief te ontwikkelen, maar harde gegevens ontbreken.</li> <li>• De geïntroduceerde dashboards met geaggregeerde ontwikkelingen geven geen inzicht van het gedrag op de werkvloer.</li> </ul>
Thema 6: Bekwame en bevoegde leraren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positieve ontwikkelingen (Lerarenbeurs, Promotiebeurs, LerarenOntwikkelFonds).</li> <li>• Geen doorbraak in de bevoegdheidsregelingen.</li> <li>• Geen landelijke kwaliteitsstandaard door beroepsgroep.</li> </ul>
Thema 7: Een sterk beroep	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De voorgenomen Onderwijscoöperatie is mislukt.</li> <li>• Weinig tot geen alternatieve organisatievorming, alleen via de vakorganisaties.</li> </ul>

## Literatuur

Asscher, L. Damen, B., Kasem, L., Darrazi, R., Rotteveel, E., & Büler N. (2022). *Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs*. Amsterdam: Van de Bunt Adviseurs.

Bijman, D., Dekker, B., Van Bergen, K., Kans, K., Waijers, N., Medendorp, L., Coenen, J., Lans, T., & Belfi, B. (2021). *Zij-instroom po, vo en mbo*. In opdracht van het ministerie van OCW. Amsterdam/'s-Hertogenbosch: Regioplan/ECBO.

Bolhaar, J., & Van Ruijven, K. (2019). *Het effect van bijzondere nadere vooropleidingseisen op de pabo*. CBP Notitie. Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau. (2019). *Monitor impuls leraren tekortvakken*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Commissie Onderwijsbevoegdheden. (2021). *Hoge lat, lagere drempels. Voorzittersverslag van de werkzaamheden van de Commissie Onderwijsbevoegdheden*. Den Haag: Commissie Onderwijsbevoegdheden.

Cörvers, F. (2014). *De arbeidsmarkt voor leraren: theorie, beleid en werkelijkheid*. Oratie. Tilburg: Tilburg University.

Cörvers, F. (2014a). Uitruil kwaliteit en kwantiteit op de lerarenmarkt. In *Economisch Statistische Berichten 99*, 530-533.

Cörvers, F., Mommers, A., Van der Ploeg, S., & Sapulete, S. (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. Maastricht/Rotterdam: ROA/Ecorys.

Das, L., Wartenbergh, F., Bendig, J., Reijngoud, W., Sapulete, S. (2021). *Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld*. Rapportage. Utrecht/Arnhem: Berenschot/MOOZ.

Dashboard Bestuursakkoord PO 2017. (2022). Verkrijgbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D38839&did=2017D38839>.

Dashboard geactualiseerd Bestuursakkoord PO 2020. (2022). Verkrijgbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/12/bijlage-1-dashboard-bestuursakkoord-po-2020>.



De Beus, M., & Van Meegen, J. (2021). De essentie van lerarenopleidingen voor beroepsgerichte vakken. In G. Geerdink en A. Swennen (Red.). *Vijftig jaar leraren opleiden*, pp.70-82. Amsterdam: Boom.

De Vos, K., Fontein, P., & Vrieling, S. (2020). *Loopbaanmonitor onderwijs*. Tilburg: Centerdata en MOOZ.

De Weerd, M., & Van Bergen, K. (2017). *Regeldruk en de Regeldrukagenda: In het po, vo en mbo*. Amsterdam: Regioplan.

Elzinga, D. (2022). *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur. Zeventig aanbevelingen voor hervorming en revitalisering*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Geerdink, G., Swennen, A. (Red.). (2021). *Vijftig jaar leraren opleiden*. Amsterdam: Boom.

Hermanussen, J., Van Herpen, S., Van Bussel, M., Ferket, R., Groot, A., & Almushat, M. (2021). *De meerwaarde van Samen Opleiden & Professionaliseren*. Eindrapport. 's-Hertogenbosch: ECBO.

Inspectie van het Onderwijs (2021). *Zij-instroom in het beroep van leraar in het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022a). *De Staat van het Onderwijs 2022*. Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2022b). *Deelrapport - De staat van het primair onderwijs 2022*. Inspectie van het onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2003). *Evaluatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kirschner, P., & Scheerens, J. (2022, 14 november). De verbetering van de lerarenopleiding. *Didactief online*.

Knies, E., Leisink, P., & Penning de Vries, J. (2021). *Strategisch personeelsbeleid in het VO. 2020-meting in het kader van de monitoring van de afspraak in het geactualiseerde Sectorakkoord VO (2018) over de versterking van strategisch personeelsbeleid*. In opdracht van de VO-raad en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Kurver, B., & Driessen, D. (2019). *Onderwijsassistenten*. Nijmegen: ResearchNed.

Kurver, B., Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., & Van Hees, M. (2015). *Lerende Leraren. Evaluatie Lerarenbeurs*. Nijmegen: ResearchNed.

Lockhorst, D., Tromp, I., Kramer, D., & Van den Berg, I. (2018). *Monitor Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen*. Eindrapport. Utrecht: Oberon en Universiteit Utrecht.

Lommertzen, J., Van Casteren, W., Vroegh, T., & Muja, A. (2021). *Evaluatie educatieve minor en module in het wo*. Nijmegen: ResearchNed.

Lubberman, H.J.J., & Dolman, T.L. (2018). *Monitor Bestuursakkoord PO. Tabellenrapport 2018*. Amsterdam: Regioplan.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2022*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016). *Plan van aanpak tegengaan onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs*. Kamerstukken II 2015–2016, 31 289, Nr. 286.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020a). *Intensivering aanpak tekorten in het onderwijs en de lerarenopleidingen*. Brief aan de Tweede Kamer, 16 juni 2020.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2020b). *Rapportage zij-instroom leraren 2020*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap /Vereniging Hogescholen/ VSNU (2020). *Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen*. Den Haag



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2021). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021*. Den Haag: Ministerie van OCW.

NVAO. (2015). *Hbo-bachelor opleiding tot leraar basisonderwijs. Systeembrede analyse*. Den Haag: NVAO.

NVAO. (2016). *Tweedegraadslerarenopleidingen Systeembrede analyse*. Den Haag: NVAO.

Onderwijsraad. (2013). *Kiezen voor kwalitatief sterke leraren*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2013). *Leraar zijn: Meer oog voor persoonlijke professionaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2022). *Taal en rekenen in het vizier*. Den Haag: Onderwijsraad.

Paul, H. (2018). *Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie*. Den Haag: ABDTOPConsult.

Schenke, W., Van den Berg, E., Knezic, D., Van Stigt, A., & Snoek, M. (2022). *Evaluatie Teambeurs Primair Onderwijs. Samen volgen van een masteropleiding*. Amstelveen/Amsterdam: Kohnstamm Instituut/SEO Economisch Onderzoek.

Senge, P. (1990). *The 5th discipline, the art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday.

Sligte, H.W, Admiraal, W.F. , Schenke, W., Emmelot, Y.E., & De Jong, L.A.H. (2018). *De School als PLG. Ontwikkeling van scholen voor voortgezet onderwijs als professionele leergemeenschappen*. Amstelveen/Amsterdam: Kohnstamm Instituut/Universiteit van Amsterdam.

Snoek, M., Van der Rijst, R.M., & Van Driel, J.H. (2014). *Verkenning naar de wenselijkheid en mogelijkheid van selectie op geschiktheid voor het beroep van leraar en van verzwaring van vakinhoudelijke eisen voor de tweedegraads lerarenopleidingen*. Amsterdam/Leiden: Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding HvA/ICLON, Universiteit Leiden.

Van Bergen, K., Groot, J., & Van der Wel, J. (2018). *Promotiebeurzen voor leraren. Evaluatie*. Amsterdam: Regioplan.

Van Casteren, W., Bussink, H., Temorshuizen, A., Muja, T., Van den Berg, E., Lodewick, J., & Van den Broek, A. (2021). *Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020. Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidsevaluaties*. Amsterdam/Nijmegen: SEO Economisch Onderzoek/ResearchNed.

Van Casteren, W., Cuppen, J., Lodewick, J., & Termorshuizen, T. (2019). *Evaluatie vooropleidingseisen pabo*. ResearchNed in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen: ResearchNed.

Van den Berg, E., & Bisschop, P. (2019). *Lof doet de leraar goed. Evaluatie LerarenOntwikkelfonds*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Van den Langenberg, K., Van der Ploeg, S., Weijers, S., Schenke, W., & Vaessen, A. (2020). *Monitor regionale aanpak lerarentekort*. Eindrapport 2020. Utrecht/Amsterdam: Oberon/Kohnstamm Instituut.

Van der Aa, R., & Van der Ploeg, S. (2018). 25 jaar lerarenbeleid in Nederland: balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit. In *Onderwijs aan het werk - 2018*. Den Haag: CAOP.



Van der Boom, E., Dominguez Alvarez, L., Sapulete, S., Van der Ploeg, S., & Vrielink, S. (2017). *Monitor maatregelen lerarenopleiding beroepsonderwijs. Eindrapport*. In opdracht van het ministerie van OCW. Rotterdam/Tilburg: Ecorys/MOOZ.

Van der Meer (2014). *Vakmensen en bewust vertrouwen*. Oratie. Tilburg Law School.

Van der Meer, M., Hemerijck, A., & Karremans, J. (2021). Tripartite crisis management in The Netherlands. In B. Ebbinghaus & J.T. Weishaupt (Eds.), *The Role of Social Partners in Managing Europe's Great Recession: Crisis Corporatism or Corporatism in Crisis?* Abingdon/New York: Routledge.

Van der Meer, M., & Nieuwenhuis, L. (2017). Regionaal beleid en het mbo. In M. van der Meer (Red.). *Naar een lerend bestel in het mbo: Over enkele institutionele voorwaarden van onderwijskwaliteit*. Den Haag: NRO.

Van der Ploeg, S. (2017). *Metastudie effectiviteit Lerarenbeurs*. Eindrapport. Rotterdam: Ecorys.

Van der Steeg, M., & Van Elk, R. (2015). *The effect of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: A regression discontinuity analysis*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Van der Wel, J.J., & Lubberman, H.J.H. (2020). *Verbeteren van onderwijskwaliteit en versterken van professionaliteit*. Evaluatie van het Bestuursakkoord PO en het Sectorakkoord VO. Amsterdam: Regioplan.

Van Miltenburg, N., Cornel, S. & Van den Berg, D. (2022). *Arbeidsmarktanalyse primair onderwijs 2022*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.

Van Hassel, D. & Wisse, R. (2022). *Deeltijdwerken in het primair onderwijs. Verkenning naar deeltijdwerken en de mogelijkheden om een groter contract te stimuleren*. Den Haag: Arbeidsmarktplatform Primair Onderwijs.

Van Vroonhoven, M. (2020). *Samen sterk voor elk kind. Eindconclusies*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Vereniging Hogescholen. (2015). *Analyse instroomontwikkeling 2015-2016*. In *Analyse instroom 2016-2017*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

Vereniging Hogescholen. (2022). *Dashboard instroom, inschrijvingen en diploma's, 7 februari*. Geraadpleegd 6 juli 2022 op <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-instroom-inschrijvingen-en-diploma-s>.

Vloet, A., Den Uijl, M., & Fontein, P. (2021). *IPTO: vakken en bevoegdheden in het voortgezet onderwijs; Peildatum 1 oktober 2020*. Tilburg: Centerdata.

Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., Van Casteren, W., & Kurver, B. (2013). *Professionele ruimte in het vo. Eerste vervolgmeting*. Nijmegen: ResearchNed.

Woltjer, A., & Hooge, E. (2016). *Aansturen op beter onderwijs. De harde en zachte hand van bestuursakkoorden*. In *Bestuur en Goed Toezicht 2*, 24-31.

## Websites

<https://duo.nl/zakelijk/primair-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/subsidie-zij-instroom.jsp>

<https://www.aanpaklerarentekort.nl/lerarentekort/aanpak>

<https://www.hva.nl/praktisch/algemeen/etalage/junior-leraar/junior-leraar.html>

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/12/bestuursakkoord-flexibilisering-lerarenopleidingen>

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2022/02/11/kabinet-wil-experiment-om-toegankelijkheid-pabo-te-vergroten>

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2022/02/11/kabinet-wil-experiment-om-toegankelijkheid-pabo-te-vergroten>

<https://www.scienceguide.nl/2022/11/tweedegraads-lerarenopleidingen-in-de-lift/>

Dashboard Bestuursakkoord PO 2017. (2022). Verkrijgbaar via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2017D38839&did=2017D38839>

Dashboard Geactualiseerd Bestuursakkoord PO 2020. (2022). Verkrijgbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/12/bijlage-1-dashboard-bestuursakkoord-po-2020>