



Verkenningnota

Regie en ruimte voor de regio

Hoe onderwijsregio's kunnen helpen bij
de omgang met personele tekorten

FEBRUARI 2025

www.poraad.nl

PORAAD


Voorwoord

De oplopende tekorten op de arbeidsmarkt vormen een urgente uitdaging, zeker ook in het primair onderwijs. Het tekort aan leraren, schoolleiders en andere onderwijsprofessionals zet de onderwijskwaliteit en gelijke kansen voor alle leerlingen onder druk. De realiteit is complex en er is geen simpele oplossing. Het betekent wel dat wij als sector aan zet zijn.

Onderwijsregio's hebben de potentie om een helpend instrument te zijn om met deze problematiek om te gaan. Tegelijkertijd horen we de kritische geluiden uit het veld over de vorming en het functioneren van de onderwijsregio's. Er bestaat een sterke behoefte aan heldere uitgangspunten en een gedeelde strategische koers om van regionale samenwerking een succes te maken. Daarom hebben we, op basis van gesprekken met 15 onderwijsbestuurders, de belangrijkste inzichten gebundeld. Dit document biedt een scherpe reflectie op de vorming van de onderwijsregio's en een concrete richting voor de doorontwikkeling ervan, in lijn met de strategische agenda van de PO-Raad.

Voldoende goed onderwijspersoneel is geen luxe, maar een absolute randvoorwaarde voor de toekomst van ons onderwijs. Wij nodigen je uit om dit stuk te lezen als startpunt voor een moedig en constructief gesprek over de kansen en dilemma's van de onderwijsregio. Samen kunnen we bouwen aan sterke onderwijsregio's en goed onderwijs voor ieder kind.

Freddy Weima, voorzitter PO-Raad

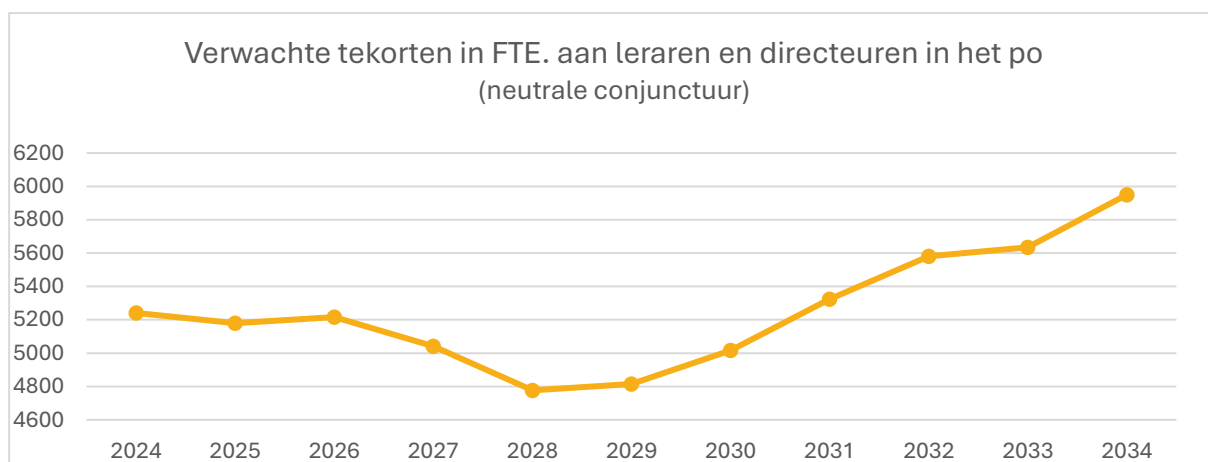
Onderwijsregio's als middel: goed onderwijs voor ieder kind in tijden van personele tekorten

In de strijd tegen de personele tekorten in het onderwijs heeft het kabinet de onderwijsregio's in het leven geroepen. Sinds 1 januari 2025 telt Nederland in totaal 50 onderwijsregio's, waarvan 33 voor het primair onderwijs. Deze onderwijsregio's vertegenwoordigen 95% van de leerlingen. Het enthousiasme over de huidige vorm van onderwijsregio's is in de sector echter beperkt. Veelgenoemde kritiekpunten zijn het hoge tempo van invoering, de top-downaanpak en een te sterke focus op extra structuren.

In dit schrijven werken we uit wat er nodig is om van de onderwijsregio's een helpend instrument te maken in de aanpak van en omgang met de personele tekorten. Daarnaast vragen we aan politiek en ministerie om de juiste randvoorwaarden en ondersteuning te bieden zodat schoolorganisaties ook in staat zijn om te komen tot effectieve samenwerkingen en aanpakken in de onderwijsregio's.

Goed onderwijs voor ieder kind

Goed onderwijs voor ieder kind. Daar staan de verenigde schoolorganisaties in het primair onderwijs voor. Voldoende en goed opgeleid personeel is een basisvoorwaarde voor het realiseren van die maatschappelijk opdracht, maar die basisvoorwaarde staat onder druk. Het lerarentekort is al hoog en zal door diverse demografische ontwikkelingen de komende jaren verder toenemen.¹ Hierdoor moeten we op zoek naar structurele oplossingen om de belofte van goed onderwijs voor ieder kind te kunnen (blijven) waarmaken. Daarbij geldt dat het arbeidsmarkttekort een typisch voorbeeld is van een complex en dynamisch probleem.



De uitdaging is, kort gezegd, te groot en te complex om als individuele schoolorganisaties zelfstandig op te lossen.² Alleen door samen te werken – onderwijsprofessionals, schoolbesturen, bonden, ministerie, inspectie, politiek en sectororganisaties - kunnen we de kwaliteit en continuïteit van ons onderwijs waarborgen. De onderwijsorganisaties in het primair onderwijs zijn daardoor intrinsiek gemotiveerd om (regionaal) samen te werken.

We beginnen daarin niet vanaf nul. Ook vóór de onderwijsregio's werd er in onze sector al volop samengewerkt op dit vraagstuk, bijvoorbeeld middels Samen Opleiden en Professionaliseren (sinds 2014), [Regionale Aanpakken Personeelstekorten](#) (sinds 2020) en de [Noodplannen G5](#) (sinds 2020).

¹ OCW in cijfers, 2025 - [bron](#)

² Kenis en Cambré, 2019 - [bron](#)

De huidige vijftig onderwijsregio's zijn deels onder stoom en kokend water gevormd. Door met middelen te schuiven die eerder rechtstreeks naar de schoolorganisaties gingen, heeft het ministerie de vorming van het landelijk dekkend netwerk van bovenaf geforceerd. Dit heeft een aantal problemen met zich mee gebracht. We onderscheiden de volgende aandachtspunten:

- Maatschappelijke opdracht van de onderwijsregio's
- Regionaal maatwerk en regelruimte
- Logische grenzen voor effectieve samenwerking
- Structurele financiering voor duurzame oplossingen
- Minder bureaucratie, meer resultaat
- Stabiliteit en samenhang
- Tegenstrijdige systeempraktijken

Leren omgaan met tekorten: een nieuwe realiteit vraagt om aanpassing maatschappelijke opdracht onderwijsregio's

Zoals bekend zijn de personele tekorten geografisch ongelijk verdeeld (zie ook hiernaast).³ Om die reden, zo concludeerden onder meer de G5, Merel van Vroonhoven, Lodewijk Asscher en de PO-Raad al eerder⁴, is het wenselijk om regionale focus aan te brengen in de aanpak van de personele tekorten.

Zoals we al schreven in *Denken, Doen en Doorpakken in de regio*⁵ vraagt dit van schoolorganisaties om:

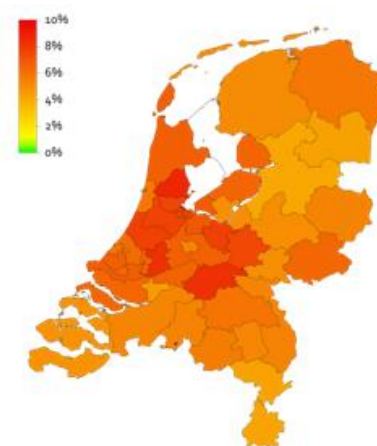
- De regionale maatschappelijke opdracht centraal te stellen.
- Deze maatschappelijke opdracht te prioriteren bóven de stichtingsdoelen van de afzonderlijke schoolbesturen.

Demografische trends maken duidelijk dat de arbeidsmarkttekorten niet volledig oplosbaar zijn. Ook andere sectoren hebben te maken met toenemende arbeidsmarkttekorten. Ter illustratie, in 2034 is er ook een tekort van 3.500FTE in het voortgezet onderwijs, maar ook een tekort van 288.000FTE in de brede zorg- & welzijn sector.⁶ De aanpak van de tekorten in het basisonderwijs kan en mag daarom niet in isolatie worden gezien van de problematiek in andere sectoren. Als sector, en als samenleving, moeten we leren om te gaan met tekorten. Daarvoor dragen we een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Gezien de permanente aard van de personele tekorten is een specificering van de maatschappelijke opdracht voor de onderwijsregio's nodig. Een opdracht die in onze ogen tweeledig van aard is en als zodanig ook opgenomen moet worden in de (regeling) onderwijsregio's:

- Het zoveel mogelijk tegengaan van de tekorten (mitigatie).
- Het leren omgaan met de tekorten (adaptatie).

We zullen als sector moeten leren hoe we de kwaliteit en continuïteit van ons onderwijs vorm kunnen geven vanuit het gegeven dat er in de komende jaren op veel plekken in Nederland structureel te



Verwachte onvervulde werkgelegenheid voor leraren en directeurs in het PO, per arbeidsmarktregio, in 2034

³ Centerdata, 2025 - [bron](#)

⁴ G5, 2019 [bron](#); van Vroonhoven, 2020 – [bron](#); Asscher, 2022 - [bron](#); PO-Raad, 2022 - [bron](#)

⁵ PO-Raad, 2022 - [bron](#)

⁶ Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en sport, 2024 - [bron](#)

weinig medewerkers zullen zijn. Dit vraagt niet alleen om intensivering van bestaande (meer mitigerende) oplossingen, gericht op het werven, matchen, opleiden, begeleiden, professionaliseren en behouden van goed onderwijspersoneel. Het vraagt ook om creatieve en onorthodoxe oplossingen, zoals de mogelijkheid om waar nodig af te wijken van landelijke wetgeving. Een transitie gerichte aanpak is nodig, waarbij we bereid moeten zijn om traditionele opvattingen over de inrichting van het onderwijs los te laten. Denk aan regionale keuzes voor een flexibilisering van de onderwijstijd, de inzet van andere professionals in de school of de inperking van de wettelijke ruimte voor nieuwe scholen. Onderzoeken naar de noodaanpakken in de G5 wijzen uit dat adaptieve maatregelen onder bepaalde voorwaarden zelfs positief kunnen bijdragen aan o.a. het werkgeeluk van leraren, de onderwijsresultaten en de continuïteit van het onderwijs.⁷

Geen one-size-fits-all: Regionaal maatwerk en regelruimte maakt het verschil

Het huidige beleid rondom onderwijsregio's benadrukt te sterk een "one-size-fits-all"-aanpak. Zo zijn de tekorten niet overal even groot, waardoor maatwerk nodig is. In de ene regio betekent dit experimenteren met andere organisatievormen en het maken van solidariteitsafspraken, terwijl elders juist investeren in professionalisering en behoud van leraren belangrijker is. Beleid kan alleen effectief zijn als het aansluit bij de specifieke uitdagingen van een regio. Het kan daarin wenselijk zijn om te werken vanuit typologie van tekorten. Bijvoorbeeld een indeling in regio's met een ernstig tekort, een gemiddeld tekort en een beperkt tekort, waar dan vervolgens de bekostiging en ruimte in regelgeving op de typologie is afgestemd. Voorkomen moet worden dat in de bekostiging, ondersteuning en toezicht de onderwijsregio's allemaal door dezelfde bureaucratische hoepels moeten springen, terwijl de maatschappelijke opgave waar ze voor staan sterk verschilt.

Om succesvolle adaptatie-interventies te ontwerpen en uit te proberen hebben regio's regelruimte nodig. Zonder voldoende regelruimte dreigen onderwijsregio's te vervallen in oppervlakkige oplossingen met beperkte impact. Daarom moet het landelijke beleid -gesteund door ministerie, landelijke partners én onderwijsinspectie- regio's ruimte geven om te innoveren, te experimenteren en maatwerk te leveren. Hierin kan ook de Realisatie-Eenheid (RE) een voorname rol spelen. De Realisatie-Eenheid is immers opgericht om twee rollen te vervullen. Aan de ene kant zorgen voor snelheid, vernieuwing en lerend vermogen bij de aanpak van de tekorten in de regio's. En aan de andere kant zorgen dat de Rijksoverheid veel meer doet om barrières tot samenwerking en innovatie weg te nemen.⁸

Logische grenzen voor effectieve samenwerking

Door de geforceerde manier waarop veel onderwijsregio's tot stand zijn gekomen zijn sommige regio's zo groot dat ze meerdere provinciegrenzen overstijgen en/of door 50+ entiteiten bestuurd worden, terwijl andere regio's met moeite zijn gevormd om maar te voldoen aan de minimumomvang van 15.000 leerlingen. Deze nieuwe bestuurlijke lappendeken bestaat uit regio's die inhoudelijk soms amper samenhang hebben. De problematiek van een stad is immers anders dan die van een dorp 100 kilometer verderop. Als de samenhang met de maatschappelijke opdracht ontbreekt en de basis van een gedeelde analyse ontbeert (het waarom of de gedeelde ambitie van de samenwerking), is effectieve samenwerking zo goed als zeker uitgesloten.⁹

⁷ RISBO, 2024 - [bron](#); Oberon, 2024 - [bron](#)

⁸ Asscher, 2022, p.28 - [bron](#)

⁹ Kaats en Opheij, 2023 - [bron](#)

Om de onderwijsregio's in de komende jaren tot een succes te maken is het belangrijk dat het onderwijsveld de komende jaren de mogelijkheid heeft om de grenzen van de samenwerking zodanig te organiseren dat deze leiden tot logische en werkbare grootheden. Hierbij is de randvoorwaarde dat er gemeenschappelijkheid zit tussen de deelnemende partijen (scholen en opleiders) en de regionale maatschappelijke opdracht. Dit vraagt om een scherpe analyse van de regionale opgave door de betrokkenen uit de onderwijsregio. En het vraagt flexibiliteit van OCW in regelruimte en flexibiliteit van de Realisatie-Eenheid in de ondersteuning om deze transitie te faciliteren. Alleen zo kunnen onderwijsregio's zich ontwikkelen tot duurzame samenwerkingsverbanden.

Structurele financiering voor duurzame oplossingen

De omvang van doelfinanciering in het funderend onderwijs neemt snel toe.¹⁰ Ook de subsidie voor onderwijsregio's hoort in deze categorie thuis, gezien de tijdelijke aard van de financiering en de afgebakende inzet op specifiek het lerarentekort. Echter, gezien de structurele aard van het lerarentekort en de wens voor duurzame regionale samenwerking, lijkt de huidige vorm van financiering niet passend.¹¹

Stabiele bekostiging is nodig, om lange-termijn beleid te kunnen maken en de huidige incidentele bekostiging belemmert dit. Om veranderingen en vernieuwingen in de onderwijspraktijk te bestendigen, heeft beleid immers zo'n tien tot vijftien jaar nodig.¹² Tevens verliezen regio's kostbare tijd en schaarse menskracht door de bijkomende administratieve lasten en jaarlijkse planvorming, en staat de doelfinanciering per definitie op gespannen voet met de autonomie van schoolbesturen.¹³ Daarom pleiten we voor structurele financiering, die aansluit bij de structurele aard en urgentie van het lerarentekort. Dit biedt de (financiële) mogelijkheid om de onderwijsregio's als vehikel voor duurzame oplossingen in te kunnen zetten.

Veranderen is doen: Minder bureaucratie, meer resultaat

De introductie van onderwijsregio's heeft onbedoeld geleid tot meer bureaucratie en regeldruk. Door de grote financiële stromen en de bijbehorende subsidievoorwaarden (in de [subsidieregeling](#)) moeten onderwijsbesturen aanzienlijke tijd en middelen besteden aan aanvragen, management en verantwoording. Dit gaat ten koste van de inzet voor het onderwijs zelf. De overheid kan hierin een rol spelen door de verantwoordingsdruk te verminderen en organisaties meer ruimte te geven voor maatwerk.

De recente motie van Kamerleden Soepboer en Ceder benadrukt het belang van een structurele stimuleringsregeling zonder onnodige overhead.¹⁴ Regio's moeten zich kunnen richten op hun maatschappelijke opdracht zonder te worden belast met opgelegde governance-constructies of gedetailleerde prestatieafspraken. Hoe meer uniforme verantwoordingseisen worden opgelegd, hoe meer organisatiecapaciteit daaraan verloren gaat. Minder tijd besteden aan administratie betekent dat er meer ruimte komt om noodzakelijke veranderingen in de praktijk te realiseren, want veranderen is doen.

¹⁰ PO-Raad, 2024 - [bron](#)

¹¹ Onderwijsraad, 2018 - [bron](#); PO-Raad, 2024 - [bron](#)

¹² Waslander, 2007 - [bron](#)

¹³ Hooge, 2018 - [bron](#)

¹⁴ Ceder en Soepboer, 2024 - [bron](#)

Bestuurbaarheid door stabiliteit en samenhang

Het Nederlandse onderwijs kent een wirwar aan bestuurlijke structuren. De komst van de onderwijsregio's heeft dit verder vergroot.¹⁵ Bovenop de toch al 'rijkgevulde bestuurlijke spaghetti' die het Nederlandse bestel kenmerkt, met haar ministerie(s), sectorraden, vakbonden, gemeenten, samenwerkingsverbanden en leerling- en ouderorganisaties die zich rondom allerlei specifieke vraagstukken in allerlei al dan niet verplichte substructuren hebben georganiseerd.¹⁶ De sturingsoverload is groot, in het almaar uitdijend universum van (bestuurlijke) werkgroepen, overleggen en structuren aangejaagd door een inconsistent sturende overheid.¹⁷ Dit is een probleem, omdat het de "organisatiecapaciteit [van onderwijsorganisaties] uitput zonder dat de doelstellingen van de sturingsinterventie worden behaald. Het leidt bovendien tot onrust, fragmentatie en verzet."¹⁸

De opzet van de onderwijsregio's staat op dit moment nog geheel los van alle bestaande (sub)structuren en heeft daardoor de bestuurlijke agenda nog verder gevuld. We pleiten voor stabiliteit in de regeling, waarbij het ministerie duidelijkheid biedt door middel van een meerjarige regeling voor de onderwijsregio's, zodat de focus in de regio's van vorm en structuur naar de inhoud kan gaan. Spaarzaamheid met nieuw of aanvullend overheidsbeleid biedt de sector de kans om onderwijsregio's effectief te ontwikkelen en deze vanuit de sector zelf op een samenhangende manier te verbinden met bestaande structuren, wat helpt om de bestuurlijke drukte te verminderen.

Samenwerking boven concurrentie: dialoog over het systeem is nodig

Het Nederlandse onderwijsstelsel is gebouwd op meerdere pijlers, waaronder de onderwijsvrijheid van scholen en de concurrentie tussen scholen. De onderwijsvrijheid, verankerd in artikel 23 van de Grondwet sinds 1917, waarborgt dat scholen onderwijs kunnen vormgeven volgens hun eigen overtuigingen. De concurrentie tussen scholen werd vanaf de jaren '90 expliciet bevorderd, onder andere door de invoering van een financieringssysteem dat de bekostiging afhankelijk maakte van het aantal leerlingen.¹⁹ Dit systeem gaf schoolorganisaties meer autonomie in hun budgettering, terwijl de introductie van marktwerking bedoeld was om kwaliteit en efficiëntie te stimuleren.

Bekostiging, aansturing en toezicht zijn in het huidige systeem allemaal gericht op individuele schoolbesturen, met prikkels gericht op eigenheid, autonomie en concurrentie. In het verlengde van de strijd om leerlingen bestaat er concurrentie tussen scholen op de arbeidsmarkt van leraren. Deze en andere systeemprykkels staan samenwerking in de weg. De Onderwijsraad concludeert dat "de overheid contraire prikkels heeft aangebracht in het systeem."²⁰ Zo verwacht en bepleit ze enerzijds samenwerking, maar belooft ze tegelijkertijd concurrentie". Om bestuurlijke samenwerking beter te faciliteren, is het wenselijk om in dialoog tussen sector en overheid kritisch te kijken naar de werking van deze soms tegenstrijdige systeemprykkels en waar nodig bij te sturen. Het gaat daarbij in het bijzonder om het terugdringen van inconsistenties in verschillende beleidsmaatregelen, het dempen van concurrentieprykkels en het verduidelijken van de positie van schoolbesturen in het algemeen. Alleen dan kunnen onderwijsregio's een blijvende impact hebben.

¹⁵ Koning, 2023 - [bron](#)

¹⁶ Waslander, 2021 - [bron](#)

¹⁷ Rijksoverheid, 2022 - [bron](#); Onderwijsraad, 2023 - [bron](#)

¹⁸ Waslander en Hooge, 2017 - [bron](#)

¹⁹ CPB, 2013 - [bron](#); Frissen, 2015 - [bron](#); Onderwijsraad, 2023 - [bron](#)

²⁰ Onderwijsraad, 2023, p. 24 - [bron](#)

Conclusie: samen bouwen aan sterkere regio's

Onderwijsregio's bieden kansen om het lerarentekort en andere uitdagingen gezamenlijk aan te pakken. Dit vraagt om lef, samenwerking en aanpassingen in het beleid. Met ruimte voor maatwerk vanuit de Realisatie-Eenheid, logische grenzen vormgegeven door de regio's zelf, stabiliteit in de regeling met structurele financiering, en minimale bureaucratie vanuit de overheid kunnen onderwijsregio's een krachtig samenwerkingsmodel worden. De PO-Raad zet zich vol overtuiging in voor versterkte regionale samenwerking, zodat schoolorganisaties in het primair onderwijs zich kunnen richten op de maatschappelijke opdracht en onderwijsprofessionals de ruimte hebben om zich samen in te zetten voor één overkoepelend doel: goed onderwijs voor ieder kind.

Lijst van betrokkenen

Anje-Margreet Woltjer, *lid CvB SPO Utrecht*
Annet Dries, *vicevoorzitter PO-Raad*
Astrid Berendsen, *voorzitter CvB De Onderwijsspecialisten, lid AB PO-Raad*
Astrid Plagmeijer, *lid CvB Xpect013*
Bram ten Kate, *voorzitter CvB Kyk Scholen*
Freddy Weima, *Voorzitter PO-Raad*
Gert-Jan Bent, *directeur-bestuurder Florion*
Herbert de Bruijne, *lid CvB OOG, lid AB PO-Raad*
Ingrid van Doesburg, *voorzitter CvB PCBO*
Joke Tillemans, *voorzitter CvB KIEM, lid AB PO-Raad*
Maaïke Verkeste, *lid CvB SKO, lid AB PO-Raad*
Marcel Poppink, *lid CvB Consent, lid AB PO-Raad*
Marin van Wijnen, *voorzitter CvB Vrijescholen Ithaka*
Renata Voss, *voorzitter CvB Stichting BOOR, lid AB PO-Raad*
Sandra Beuving, *voorzitter CvB Etuda*
Ton Groot Zwaaftink, *voorzitter CvB RVKO*

Auteurs: Dennis van den Berg, Olmo Doosje. Mail voor vragen of opmerkingen over dit stuk naar d.vandenberg@poraad.nl.

Literatuurlijst

Asscher, L. (2021). *Kinderen eerst: Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs*. [Bron](#)

Centerdata (2025). *Onderzoeken onderwijsarbeidsmarkt. Peildatum 1 februari 2025* - [bron](#)

Ceder en Soepboer (2024). *Motie [...] over de huidige regeling onderwijsregio's terugbrengen tot een structurele stimuleringsregeling voor regionale samenwerking* - [bron](#)

CPB (2013). *Marktwerking in het onderwijs*. [bron](#),

Frissen, P. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs*. [bron](#)

G5 (2019). *Crisismaatregelen lerarentekort in G5*. [bron](#)

Hooge, E. (2018). *Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek 'Financiering van het funderend onderwijs'* [bron](#)

Kaats, E., & Opheij, W. (2023). *Leren samenwerken: Het organiseren van partnership*. [bron](#)

Kenis, P & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken - de organisatievorm van de toekomst* - [bron](#)

Koning, J. (2023) *Voor elk probleem een eigen regio, bedreigt de bestuurlijke chaos onze democratie? Peildatum 14 december 2024*. [bron](#)

Ministerie VWS (2024). *Arbeidsmarktprognose zorg en welzijn 2024*. [bron](#)

Oberon (2024). *Inzet van andere professionals voor de aanpak van het lerarentekort - eindrapport*. [bron](#)

OCW in cijfers. (2025). *Prognoses arbeidsmarkt primair onderwijs*. [bron](#)

Onderwijsraad, (2018). *Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld*. [bron](#);

Onderwijsraad. (2023). *Overheid en schoolbesturen: herstel de bestuurlijke verhoudingen*. [bron](#)

PO-Raad (2022). *Denken, doen en doorpakken*. [bron](#)

PO-Raad (2024). *Onderzoeksrapport: Geld onder voorwaarden* - [bron](#)

Provan, K. & Lemaire, R. (2012). *Core Concepts and Key Ideas for Understanding Public Sector Organizational Networks: Using Research to Inform Scholarship and Practice* - [bron](#)

Rijksoverheid, 2022. *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid. IBO sturing op kwaliteit van onderwijs* [bron](#)

RISBO, (2024). *Impact van Slimmer Organiseren op het Rotterdamse Onderwijs* - [bron](#)

van Vroonhoven, M. (2020). *Eindconclusies: Aanpak lerarentekort..* [bron](#);

Waslander, S. (2007). *Mass customization in schools: strategies Dutch secondary schools pursue to cope with the diversity–efficiency dilemma* - [bron](#)

Waslander, S. (2021). *De regio als reddingsboei*. [bron](#)

Waslander, S. & Hooge, E. (2017). *Help! Sturingsoverload. Sturing in complexe onderwijssystemen* [bron](#)