

common eye

Regionaal samenwerken aan  
arbeidsmarkt vraagstukken  
in het onderwijs

## Niet nog een overlegtafel erbij

Esther Klaster  
mei 2024

*Net als veel andere sectoren heeft het onderwijs te kampen met personeelstekorten. Voor een adequate aanpak van dit vraagstuk wordt al snel naar een oplossing op regionaal niveau gekeken. Illustratief hiervoor is de wens van de overheid om te komen tot een landelijk dekkend netwerk van onderwijsregio's. Regionaal samenwerken aan arbeidsmarkt vraagstukken in het onderwijs is echter een complexe uitdaging. In dit artikel geven wij zowel een handreiking om dit vraagstuk systematisch te benaderen als handvatten voor een gezamenlijke aanpak.*



# Inhoudsopgave

<b>1 Wat is er aan de hand?</b> .....	<b>5</b>
1.1 Personeelstekorten in het onderwijs: een maatschappelijk probleem	5
1.2 Verdeling van tekorten: een ongelijk speelveld	5
1.3 Eerdere beleidsinitiatieven en regelingen	5
1.4 Vrijblijvendheid en versnippering	5
1.5 Initiatief tot vorming onderwijsregio's	5
1.6 Reflexen op deze ontwikkeling	6
1.7 Gestructureerd kijken naar regionale samenwerking	7
<b>2 De opgave begrijpen en doorgronden</b> .....	<b>9</b>
2.1 De urgentie-paradox	10
2.2 Bepalen van een passend regionaal schaalniveau: drie logica's	11
<b>3 Richten en sturen op de inhoud</b> .....	<b>13</b>
3.1 Sturen op inhoud: bepalen van focusthema's en ambities	13
3.2 Sturen op samenhang	14
<b>4 Samenwerken in een passend platform</b> .....	<b>15</b>
4.1 De 'zachte kant' van samenwerken	15
<i>Bouwen aan vertrouwen</i>	15
4.2 De 'harde' kant van samenwerken	15
<i>Grondvormen voor de regionale samenwerking</i>	16
<i>De gewenste intensiteit van de samenwerking</i>	16
<i>Spelregels opstellen wanneer ze nog niet nodig zijn</i>	17
<b>5 Ontwikkelen en verankeren in de eigen organisaties</b> .....	<b>19</b>
5.1 Elke interventie zijn eigen passende schaalniveau	19
5.2 Balanceren tussen maatschappelijk belang en organisatiebelang	19
<i>Omgaan met het interne krachtenveld</i>	21
<i>Stimuleren van relaties op alle niveaus</i>	21
<b>6 Tot slot</b> .....	<b>23</b>
<b>Literatuur</b> .....	<b>25</b>
<b>Bijlage 1. De personeelstekorten in po, vo en mbo in vogelvlucht</b> .....	<b>27</b>
1.1 Primair onderwijs	27
1.2 Voortgezet onderwijs	28
1.3 Middelbaar Beroeps Onderwijs	30



# 1 Wat is er aan de hand?

## 1.1 Personeelstekorten in het onderwijs: een maatschappelijk probleem

De Nederlandse onderwijssector kampt met personeelstekorten. De impact op het onderwijs is groot. Voor leerlingen en ouders, bijvoorbeeld wanneer klassen naar huis worden gestuurd. Voor leraren, wanneer minder of snel wisselende collega's leiden tot meer werkdruk. Voor scholen, omdat de kwaliteit van onderwijs in grote mate afhankelijk is van de inzet van personeel. En voor de maatschappij als geheel, omdat een dalende onderwijskwaliteit uiteindelijk een negatieve impact heeft op een volgende generatie beroepsbevolking.

## 1.2 Verdeling van tekorten: een ongelijk speelveld

De personeelstekorten doen zich niet overal in dezelfde mate voor. Ongeveer een derde van alle scholen ervaart geen problemen ten aanzien van tekorten, bij een derde zijn de problemen voelbaar, maar behapbaar en nog eens een derde heeft het echt moeilijk. Het primair onderwijs voelt de tekorten meer dan het voortgezet onderwijs – en in het middelbaar beroepsonderwijs valt het over de hele linie mee. De tekorten zijn in de Randstad hoger dan in de rest van het land. En tussen scholen zijn de tekorten ongelijk verdeeld: het speciaal basisonderwijs heeft grotere tekorten dan het regulier basisonderwijs en bij scholen met een complexere doelgroep (hoger schoolgewicht) zijn de tekorten hoger dan bij scholen met een lager schoolgewicht. Effectief worden scholen met veel kwetsbare leerlingen het hardst getroffen, waarmee kansgelijkheid meer onder druk komt te staan (Onderwijsraad, 2023). Dat maakt het personeelstekort ook tot een collectief solidariteitsvraagstuk<sup>1</sup>.

## 1.3 Eerdere beleidsinitiatieven en regelingen

Het personeelstekort komt niet uit de lucht vallen. Er zijn de afgelopen jaren dan ook verschillende beleids- en subsidieprogramma's en *bottom-up* initiatieven geweest die zich op dit vraagstuk hebben gericht.

Voorbeelden zijn regelingen als de Regionale Aanpak Lerarentekorten 2019 (RAL) en diens opvolger Regionale Aanpak Personeelstekort 2020-2022 (RAP), regelingen omtrent Regionale Transfercentra, de subsidieregelingen rondom Samen Opleiden en Professionaliseren en het bestuursakkoord voor de Regionale Allianties tussen lerarenopleidingen.

Dit soort initiatieven en regelingen richtten zich inhoudelijk op thema's als het versterken van instroom en zijinstroom, behoud en doorontwikkeling van leraren, aanboren van stille reserves, beloning en carrièreperspectief en anders organiseren en doorontwikkelen (en flexibiliseren) van de lerarenopleidingen. Daarnaast had elk van deze stimuleringsregelingen een 'samenwerkingscomponent' in zich, gericht op het stimuleren van vaak regionale samenwerking tussen schoolbesturen, tussen lerarenopleidingen onderling en tussen scholen en lerarenopleidingen.

## 1.4 Vrijblijvendheid en versnippering

Uit adviesrapporten zoals 'Samen sterk voor elk kind' van Merel van Vroonhoven, vanuit haar rol als Onafhankelijk Aanjager Aanpak Lerarentekort (Van Vroonhoven, 2020), het rapport 'Kinderen eerst' van de kwartiermaker onderwijs Lodewijk Asscher (Van de Bunt, 2022) en het adviesrapport vanuit de po-sector 'Denken Doen en Doorpakken in de regio' (PO-Raad, 2022) kwam steeds een vergelijkbaar beeld naar voren. Er werd geconstateerd dat er weliswaar veel wordt gedaan, maar dat aanpakken en samenwerkingsinspanningen (te) vrijblijvend zijn en subsidieregelingen en regio-indelingen (te) versnipperd. De verschillende rapporten – elk met hun eigen invalshoek – komen tot een vergelijkbaar beeld, hoewel de consequenties en adviezen die hieruit voortvloeiden, verschilden.

## 1.5 Initiatief tot vorming onderwijsregio's

Het ministerie van OCW heeft deze adviezen – en met name het advies van Van de Bunt – vertaald in de wens om te komen tot onderwijsregio's. Onderwijsregio's zijn regio's waarin onderwijsbesturen (sectoraal of intersectoraal), lerarenopleidingen en (een vertegenwoordiging van) de beroepsgroep samenwerken, afspraken maken en initiatieven ontplooiën rondom het leraren- en personeelstekort. Er is ook ruimte voor de regio's. De geografische afbakening, of de samenwerking sectoraal (bijvoorbeeld alleen po, of po-vo-mbo) wordt

<sup>1</sup> In de bijlage is een overzicht opgenomen van de meest actuele stand van zaken en prognoses van de personeelstekorten in het po, vo en mbo.



**“Duurzame (regionale) samenwerking tussen alle onderwijspartijen [is nodig]: haal vrijblijvendheid eraf en veranker samenwerking via een maatschappelijke opdracht in het onderwijsstelsel. Bouw aan een landelijk dekkend netwerk van regionale verbanden voor de onderwijsarbeidsmarkt, waarin de aanpak voor de tekorten en het traject ‘Samen opleiden en professionaliseren’ gecombineerd en structureel bekostigd worden. Dit vraagt ook van de overheid samenhangende facilitering en sturing op netwerken in de regio die werken aan de aanpak van de tekorten.” (Van Vroonhoven, 2020)**

**“(…) de maatschappelijke opdracht [moet] in de regio centraal staan en verdient prioriteit bóven de stichtingsdoelen van de afzonderlijke schoolbesturen: alleen gezamenlijk kunnen immers de tekorten worden aangepakt. Dit vraagt ook van de overheid samenhangende facilitering en sturing op netwerken in de regio die werken aan de aanpak van de tekorten. Zo wordt ook de samenwerking stevig verankerd.” (Ontwerpteam PO-Raad, 2022).**

**“Daarbij staat de maatschappelijke opdracht in de regio centraal. Deze gezamenlijke opdracht verdient prioriteit. Immers, alleen gezamenlijk kunnen de tekorten worden aangepakt. Dat betekent dat schoolbesturen in de aanpak van het lerarentekort een deel van hun autonomie inleveren ten faveure van het vervullen van een gezamenlijke opgave. Het centraal stellen van deze opgave reduceert de versnippering en vermindert de vrijblijvendheid in de samenwerking. Een gezamenlijke centrale dienst ondersteunt en versterkt het regionale samenwerkingsverband. Omdat een centrale dienst regionaal opereert en op een hoger bestuurlijk niveau wordt gepositioneerd, biedt het een oplossing voor het borgen van het maatschappelijk belang. Tevens wordt daarmee een dwingend sturingsmechanisme ingericht.” (Van de Bunt adviseurs, 2022).**

ingestoken, de inhoud van de afspraken en de governance-vorm bepalen de regio's (grotendeels) zelf. Wat vastligt is de ambitie van het ministerie van OCW om te komen tot een landelijk dekkend netwerk van (het liefst intersectorale) regio's. En het voornemen om de subsidiestromen van RAP en SO&P te integreren in de onderwijsregio's. In 2023 zijn circa 27 voorloperregio's gestart; met als doel om met behulp van een lerende aanpak onderling en voor de rest van het land lessen te trekken over het vormen van en werken in onderwijsregio's.

## 1.6 Reflexen op deze ontwikkeling

Elk initiatief of zelfs het voornemen daartoe leidt onmiddellijk tot reacties. Positief en negatief. Beweging en inertie. Zo ook het initiatief tot de vorming van onderwijsregio's. Niet alleen bij de regio's die ervoor gekozen hebben zich aan te melden als voorloper, maar ook in regio's die er bewust voor hebben gekozen geen voorloper te worden. Er zijn zaken in beweging gezet, er worden gesprekken gevoerd en er zijn keuzes gemaakt welke onderdelen wel of niet in de onderwijsregio's worden opgenomen. In deze dynamiek zagen we bepaalde reflexen ontstaan die verklaarbaar en logisch zijn, maar niet per se helpend zijn bij het aanpakken van de opgave.

Een van die reflexen is wat tegenwoordig met een hippe term 'FOMO' wordt genoemd: *fear of missing out*. Bestuurders kiezen er soms voor om mee te doen, zodat ze in er elk geval 'bij zijn' en niet 'buiten de boot vallen' op het moment dat er middelen verdeeld gaan worden. Dat doen ze zonder dat ze weten waar ze nu precies ja tegen zeggen. De externe (tijds)druk om een onderwijsregio te vormen, zorgt voor een omdraaiing van de in onze ogen ideale volgorde: je verkent met elkaar de opgave, bepaalt wie er voor nodig zijn om die opgave aan te kunnen pakken en wat daarbij een logische en passende regionale schaal is. De partijen die daaruit volgen, zoeken elkaar op en formeren zich.

Een tweede reflex is de focus op de governance. In veel regio's zien we dat het governance-vraagstuk snel centraal komt te staan, waardoor relatief veel tijd en aandacht wordt geïnvesteerd in het organiseren van de samenwerking; terwijl er van feitelijke, inhoudelijke samenwerking nog geen sprake is. Sterker nog: soms wordt de reeds bestaande samenwerking tijdelijk *on hold* gezet om eerst de governance in te richten. Ook hier is sprake van een omdraaiing van de ideale volgorde: je bepaalt met elkaar de gewenste ambities en kijkt vervolgens welke soort samenwerkingsafspraken en governance-vorm minimaal nodig is om stappen te kunnen zetten op die ambities.

Een derde reflex doet zich voor in regio's waarin al relatief veel en goede samenwerking was of waar men volop met elkaar in ontwikkeling was deze (verder) vorm te geven. In die regio's zien we dat de vorming van onderwijsregio's juist een vertragend of zelfs verlam-mend effect heeft: laten we maar even afwachten wat er allemaal gebeurt. Laten we afwachten wat straks mogelijk landelijk verplicht wordt gesteld, voordat we dingen in gang zetten die straks misschien weer helemaal anders moeten.

De drie reflexen leiden af van de inhoud en brengen het realiseren van de opgave niet dichterbij. Ook lopen in de gesprekken die in regio's en op landelijk niveau worden gevoerd al snel verschillende vragen door elkaar. Van fundamentele vragen als: 'wat draagt de vorming van onderwijsregio's bij aan het oplossen van personeelstekorten?' tot instrumentele en inrichtings-vragen als 'welke impact gaat dit hebben voor bestaan-de financieringsstromen?'. En ook: 'pakken we dit lokaal, regionaal of provinciaal op, en doen we dat sectoraal of intersectoraal?'

Er wordt, kortom, veel besproken en verkend, maar niet altijd op een gestructureerde manier. In dit artikel bieden wij een bril en handvatten die voorbij gaan aan deze reflexen en die regio's kunnen helpen om zowel het inhoudelijke vraagstuk als het vormgeven van de regionale samenwerking systematisch aan te vliegen.

## 1.7 Gestructureerd kijken naar regionale samenwerking

De conceptuele kapstok die we hiervoor gebruiken is afgebeeld in figuur 1. Centraal in het model staat het begrijpen en doorgronden van de opgave. Wat zien we binnen de context van personeelstekorten als de belangrijkste opgave? Wat is de context van deze opgave en wat zijn de gevolgen? Oftewel: wat willen wij met elkaar oplossen? Een gezamenlijk begrip van het probleem vormt de basis voor de samenwerking.

Rondom die opgave onderscheiden wij drie domeinen waaraan gewerkt moet worden om ook daadwerkelijk stappen te kunnen zetten ten aanzien van die opgave: richten en sturen op de inhoud, samenwerken in een passend platform en het ontwikkelen en verankeren van de afspraken in de eigen organisaties. In de volgen-de paragrafen verdiepen we elk van deze domeinen, beginnend bij de opgave die centraal staat.



Figuur 1. Samenwerken aan complexe opgaven (Klaster & Van Wendel de Joode i.o.v. NRO, 2023)





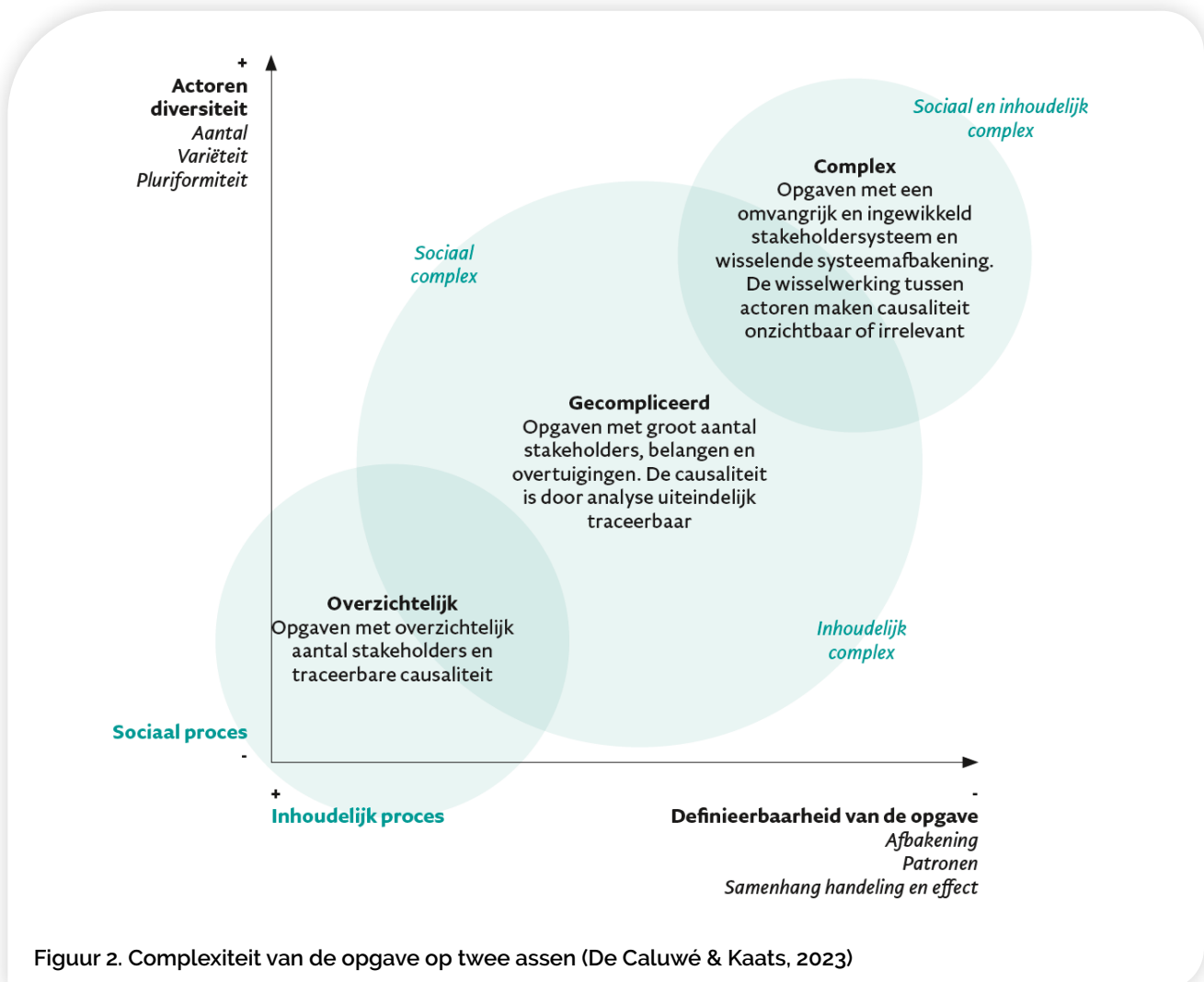
## 2 De opgave **begrijpen** en **doorgronden**

Vaak komen we in de verleiding om snel naar oplossingen en ambities te zoeken voordat goed in beeld is gebracht en er consensus is over de aard en reikwijdte van de opgave. Het helpt in de samenwerking om de opgave te scheiden van de ambities, doelen en oplossingsrichtingen. Wat is er aan de hand? Hoe definiëren we de opgave en hoe bakenen we die af? Het helpt om eerst eens te worden over wat er aan de hand is, voordat we proberen overeenstemming te bereiken over wat we willen bereiken en hoe daar te komen.

De opgave zal per definitie complex zijn. Die complexiteit doet zich doorgaans voor op twee assen: de inhoudelijke kenmerken van de opgave en de sociale kenmerken van het speelveld (figuur 2).

De inhoudelijke complexiteit van het vraagstuk maakt het lastig om een scherp beeld te krijgen van de feitelijke situatie. Waar zitten huidige tekorten en hoe zijn ze verdeeld? Wat zijn de prognoses? Welke factoren en ontwikkelingen in de (regionale) context beïnvloeden het vraagstuk? Dit vraagt om inzicht in data, het verkennen en begrijpen van casuïstiek en/of het vergelijken met andere regio's.

De sociale complexiteit heeft betrekking op het speelveld. Bij een opgave als arbeidsmarktvragestukken zijn diverse actoren betrokken: besturen uit het po, vo en mbo, lerarenopleiders en de beroepsgroep. Afhankelijk van de inhoudelijke afbakening van de opgave zijn ook partijen betrokken als



Figuur 2. Complexiteit van de opgave op twee assen (De Caluwé & Kaats, 2023)



## Huiswerkvragen die kunnen helpen bij het definiëren van de inhoudelijke opgave

### Situatie in de regio ten aanzien van tekorten

- Welke tekorten hebben we nu?
- Hoe is de verdeling over de regio, type scholen (regulier/speciaal, denominaties, schooltypes) en specifieke functies (OP/OOP, vakken, ...)?
- En wat zijn de verwachtingen/prognoses?

### Instroom en uitstroom

- Hoe is het gesteld met instroom en zijinstroom? (volume, uitval)
- Wat is de uitval van (startende) docenten?
- Welke uitstroom verwachten we de komende jaren?

### Andere soorten tekorten

- Zijn er kwalitatieve tekorten?
- Zijn er verborgen tekorten? (anders bevoegden, minder uren, samengevoegde klassen, ...)

### Achtergrond en bredere context

- Wat zijn achterliggende uitdagingen? (bijvoorbeeld huisvesting, aantrekkelijkheid regio, OV, beschikbaarheid van kinderopvang, ...)
- Zijn er (veel) kleine scholen?
- Wat speelt er daarnaast in onze context? (bijv. krimp, aansluiting, kwaliteit, ...)

Figuur 3. Voorbeeld van huiswerkvragen bij het definiëren van de opgave

kinderopvangorganisaties, gemeente, provincie, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, etc. Alle partijen hebben hun eigen percepties, behoeften en belangen. De sociale complexiteit maakt dat er niet één objectieve definitie is van de opgave. Perspectieven op wat het probleem is, hoe groot het is, wat de impact en urgentie is en wat oorzaken zijn, kunnen voor verschillende actoren anders zijn. Tijdens een zogenaamde *joint fact finding* doen de samenwerkende instellingen een inhoudelijke verkenning om tot een gezamenlijk vertrekpunt van de opgave te komen. Onder *joint fact finding* verstaan wij: gezamenlijk naar de feiten kijken. Wat is er aan de hand in de regio, hoe is de situatie op de verschillende scholen, in sectoren en wijken?

Bovenstaande kader biedt een aantal 'huiswerkvragen' die kunnen helpen bij het definiëren van de inhoudelijke opgave.

### 2.1 De urgentie-paradox

In gesprekken over wat de opgave precies inhoudt, komen we in de praktijk een fenomeen tegen dat we de 'urgentie-paradox' zijn gaan noemen. Personeels-tekorten doen zich niet in elke regio en bij elke

schoolvestiging of schoolsoort in gelijke mate voor. Aan de ene kant is een nog niet sterk gevoelde urgentie een reden om juist aan de slag te gaan: het dak dichtten doe je het liefst op het moment dat de zon nog schijnt. Maar in de praktijk zien we vaker een omgekeerde reflex: waarom zouden we hier nú veel tijd en energie in gaan stoppen als we het probleem nog niet voelen? Een legitieme vraag. Er zijn immers altijd andere acute zaken die de aandacht opeisen. Deze reflex kan op het niveau van een bestuur of vestiging zijn, een regio, of een hele sector (denk aan het nog niet zo voelbare tekort in de mbo-sector).

Een tweede aspect van de urgentie-paradox heeft te maken met solidariteit. Wanneer binnen een regio grote verschillen zijn, zouden er alarmbellen moeten gaan rinkelen als een school redeneert met 'bij ons speelt het niet'. Scholen die geen moeite hebben leraren aan te trekken, wijden dit vaak aan eigen kenmerken: bieden van goed werkgeverschap, het zijn van een aantrekkelijke school, de onderwijskwaliteit en de financiën op orde hebben. Hier is een aantal kanttekeningen bij te maken. Zo kan het zijn dat deze scholen een oorzakelijk verband houden met de tekorten van de school een



eindje verderop. Niet zelden staat een uitspraak als 'er is geen lerarentekort' gelijk aan 'er is een ongelijke verdeling van leraren in de regio'. Bovendien kan het een kwestie van toeval of tijd zijn dat het tij ook voor deze scholen gaat keren. Tot slot zou je kunnen stellen dat een arbeidstekort bij een van de scholen in de regio, een collectief vraagstuk is dat iedere school in de regio serieus moet nemen. Het heeft immers mogelijk effect op de kwaliteit van het onderwijs in jouw regio.

De urgentie-paradoxen maken het scherpe gesprek over de opgave lastig. Het is noodzakelijk dat dit soort overwegingen op tafel (mogen) worden gelegd. Op het moment dat ze op tafel liggen, kunnen scholen er immers met elkaar over in gesprek gaan. Ze kunnen tijdens de fase van *fact finding*, onderzoeken wat er de oorzaken van zijn dat het bij de ene school geen probleem is en bij een andere school wel.

## 2.2 Bepalen van een passend regionaal schaalniveau: drie logica's

Het definiëren en afbakenen van de opgave leidt tot het bepalen van de samenstelling van de tafel en vice versa. Met het gesprek over de gewenste samenstelling van de tafel gaat het automatisch ook om het bepalen van de schaal van de regio. Welke schaal is passend, werkbaar en effectief?

Er zijn grofweg drie soorten logica die je kunt hanteren om deze vraag aan te vliegen. De eerste aanvliegroute volgt de logica van het *inhoudelijke vraagstuk*: als dit onze opgave is, wie hebben we dan daarbij nodig en welke regionale schaal volgt hier logischerwijs uit? Vanuit deze logica bepaalt de opgave dus de samenstelling van de tafel.

De tweede logica ligt in het verlengde hiervan, maar gaat uit van een *kwantitatieve, objectieve benadering* van de regio: als het gaat om arbeidsmarkt-vraagstukken in het onderwijs, kun je onderzoeken wat de regio bepaalt qua arbeidsmarkt. Concrete indicatoren hiervoor kunnen zijn: het woon-werkverkeer van personeel en het voedingsgebied van studenten die vanuit lerarenopleidingen instromen op scholen. Doorgaans zien we dat de arbeidsmarkt voor personeel in het po vrij lokaal is. Veel onderwijspersoneel werkt dichtbij huis: in de eigen stad en omgeving daarvan. In het vo heeft de arbeidsmarkt een iets grotere regionale schaal en in het mbo een nog grotere reikwijdte.

De derde logica is die van de *congruentie* (Waslander, 2022). In een regio die wij hier losjes definiëren als een geografisch gebied – variërend van lokaal tot provinciaal, maar doorgaans ergens tussen deze twee niveaus in – zijn vaak al meerdere bestaande samenwerkingen rondom allerlei thema's. Soms vanuit verplichte samenwerking zoals samenwerkingsverbanden passend onderwijs, OOGO, LEA/REA, RPO's, RMC's, soms gestimuleerd vanuit het Rijk maar op basis van vrijwilligheid zoals Partnerschappen Samen Opleiden, RAP en STO en soms *bottom-up* vanuit een behoefte in de regio. Bij die laatste categorie denken wij aan samenwerkingen in het kader van krimp/leerlingendaling, IKC's, IHP en tal van informele overlegtafels zoals bestuurstafels, HR-netwerken en schoolleidersnetwerken.

In sommige gevallen hebben deze samenwerkingen een vergelijkbare schaal. De congruentie van de verschillende samenwerkingen is in zo'n gebied hoog. Dit zien we bijvoorbeeld in gebieden die fysiek duidelijk omlind zijn door bijvoorbeeld een landsgrens of water en in regio's waar een sterke historische traditie is ten aanzien van de regionale schaal. In andere regio's is het mogelijk dat iedere samenwerking net weer een andere samenstelling heeft, waarmee er sprake is van een lage congruentie. De mate waarin congruentie aanwezig is in een gebied, over samenwerkingen heen, hebben we eerder aangeduid met de term 'regionaal metanetwerk' (Klaster, 2012).

Het benutten van het metanetwerk kan veel voordelen opleveren voor een samenwerking; zowel organisatorisch als qua sociaal kapitaal. Er zijn al platforms en gremia waar partners elkaar vinden, er zijn al bestaande relaties en er is al vertrouwen opgebouwd. Daarmee kan dit eveneens een legitieme logica zijn om te bepalen wat een passende schaal is voor de regionale samenwerking. Afhankelijk van de bestaande samenwerkingsrelaties, gremia en bestuurlijke complexiteit kan een passend schaalniveau variëren van lokaal bij een grote stad tot provinciaal niveau zoals in dunbevolkte gebieden.

Elk van deze logica is in zichzelf valide en legitiem. Het is voor het gesprek vooral van belang om expliciet te maken welke logica wordt gehanteerd dan wel wordt gecombineerd om te bepalen wat een passende schaal is.

# 3 Richten en sturen op de inhoud

Wanneer er een gedeeld beeld is ontstaan over de opgave, is de volgende stap gezamenlijk te bepalen hoe de partijen met de opgave aan de slag willen. Hierbij kunnen verschillende afwegingen worden gemaakt: vinden we het belangrijk dat we vooral snel kleine stappen zetten en willen we ons richten op realistische doelen en laaghangend fruit? Of willen we vooral impact maken en écht belangrijke en blijvende resultaten boeken? En kiezen we dus voor de ingewikkelde, spannende of zelfs 'taboeonderwerpen'? Definieren we de ambities met een duidelijke focus op één of enkele deeloplossingen, denk hierbij aan 'slim organiseren', gezamenlijke poolvorming of de afspraak niet extern in te huren? Of is de overtuiging dat het vraagstuk een brede, integrale aanpak vraagt die misschien zelfs nog verder reikt dan het personeelsvraagstuk. Denk hierbij aan het inzetten op herinrichting van het onderwijs of het verbeteren van aansluiting tussen onderwijssectoren, met de verwachting dat

personeelsvraagstukken in een veranderde context zich beter laten oplossen.

## 3.1 Sturen op inhoud: bepalen van focusthema's en ambities

Simpele oplossingen zijn er niet of nauwelijks. Het vak van docent aantrekkelijker maken zal niet leiden tot een enorme toename in instroom, wetende dat er überhaupt een arbeidsmarkttekort is in Nederland. Er zal dus uit meerdere vaatjes getapt moeten worden. Tegelijkertijd kun je ook niet met alle mogelijke thema's tegelijk aan de slag.

Het is aan de regio's om te bepalen of de keuzes passen bij hun specifieke context en mogelijkheden. Er zijn tal van kapstukken beschikbaar die behulpzaam kunnen zijn bij het bepalen van specifieke thema's, ambities en interventies. Tabel 1 toont een (niet uitputtend) voorbeeld van mogelijke thema's en voorbeelden van interventies.

Tabel 1. Voorbeelden van mogelijke thema's en interventies

Thema	Voorbeelden van interventies / afspraken
Werven van instroom / zijinstroom	Gezamenlijke wervingscampagnes voor instroom lerarenopleidingen en zijinstroom, vo-leerlingen enthousiasmeren voor vak docent, carrièrepaden verbreden (kdv-po, po-vo, vo-mbo), hybride docenten
Opleiden	Maatwerk en flexibiliteit opleidingsroutes, bi-diplomering/combinatiestudies/brede opleiding (kdv/po, pabo/vo), laagdrempelige kennismaking/stage met speciaal onderwijs in het kader van kansengelijkheid
Begeleiden	Begeleiding en coaching bij inductie, bieden en gezamenlijk opleiden van docentencoaches
Professionaliseren	Professionalisering ten behoeve van behoud voor de sector, doorontwikkeling, kwalitatieve mismatch; gezamenlijke professionaliseringstrajecten met nascholingsinstellingen voor specifieke behoeften
Behouden	Bredere ontwikkelperspectieven bieden, inzetten op schoolleiders, goed werkgeverschap, stimuleren regionale mobiliteit ten behoeve van behoud voor de brede onderwijssector en eerlijker verdelen van tekorten
Anders/slimmer organiseren	Functiedifferentiatie en <i>job carving</i> , verkorten onderwijstijd, inzet van andere professionals (kunst/muziek/sport/techniek/etc., pedagogiek/sociaal werk/...), automatisering/digitalisering, keuzes over onderwijsaanbod binnen de regio
Bovenbestuurlijke afspraken	Bijvoorbeeld over externe inhuur, tegengaan groenpluk, bieden van regionale arbeidsplaatsgaranties, niet werven bij elkaar, sluiting kleine scholen, verkorten onderwijstijd, opleiden voor elkaar, bovenformatief opleiden, regionaal strategisch HR-beleid, poolvorming, bovenbestuurlijke afspraken bij kleine aanstellingen
Randvoorwaarden en voorzieningen	Arbeidsvoorwaarden, voorzieningen ten aanzien van wonen, vervoer, parkeren, woningen, kinderopvang

### 3.2 Sturen op samenhang

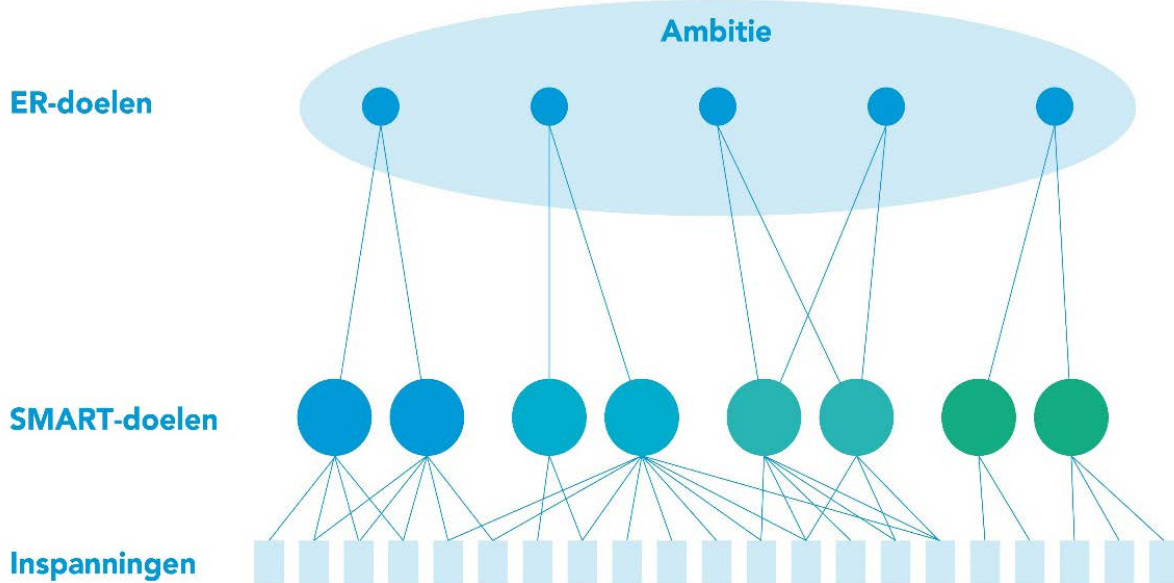
Een samenwerking begint bijna nooit bij nul: vaak gebeurt er al van alles in de regio, maar ontbreekt het overzicht of is niet duidelijk wat het effect is van afzonderlijke initiatieven. Overzicht aanbrengen in bestaande activiteiten en in beeld hebben wat hiervan de effecten zijn, maakt het mogelijk te bepalen waar opschaling, intensivering of verbinding van projecten kansen bieden voor de opgave.

Een praktisch hulpmiddel hierbij is een Doel-Inspanningen Netwerk (DIN). Een DIN biedt een werkwijze om een gezamenlijke ambitie te vertalen naar doelen en concrete inspanningen. Ook maakt het inzichtelijk hoe bepaalde inspanningen bijdragen aan de gezamenlijke ambitie (Van der Tak en Wijnen, 2002). Een DIN wordt een krachtig instrument wanneer deze wordt gebruikt als sturingsinstrument: inzichtelijk maken welke activiteiten worden uitgevoerd en welke activiteiten naar verwachting het meeste bijdragen aan de realisatie van een of meerdere doelen. Daarmee kun je bewuster kiezen op welke inspanningen in te zetten. In de DIN kunnen alle inspanningen zichtbaar worden gemaakt; ook inspanningen die door andere partijen en netwerken worden uitgevoerd maar wel bijdragen aan de ambitie.

Een DIN bestaat uit vier niveaus:

- De ambitie: dit is het uiteindelijke (maatschappelijke) effect dat partijen willen bereiken. De ambitie biedt het antwoord op de opgave.
- ER-doelen: de ER-doelen gaan in op verschillende aspecten van de ambitie. Het zijn doelen die op een relatief hoog abstractieniveau zijn geformuleerd en die een beweging of ontwikkeling weergeven. De naam is gekozen omdat dit soort doelen vaak geformuleerd zijn als woorden die eindigen op de letters 'ER': beter, sterker, minder, sneller.
- Concrete doelen: op dit niveau zijn de ER-doelen geconcretiseerd in doelen die merkbaar en meetbaar zijn. Soms worden ze 'SMART' geformuleerd, maar een andere mate van concreetheid werkt ook.
- Inspanningen: dit zijn de concrete activiteiten en initiatieven die door afzonderlijke scholen of in gezamenlijkheid worden vormgegeven en die bijdragen aan het realiseren van de concrete doelen.

Tussen de verschillende niveaus lopen lijnen die de onderlinge relaties weergeven. Inspanningen die bijdragen aan meerdere concrete doelen en een concreet doel dat bijdraagt aan meerder ER-doelen kunnen een indicator zijn dat hierin de meeste energie gestoken moet worden.



Bron: Van der Tak en Wijnen, 2002

Figuur 4. Doel-Inspanningen Netwerk (DIN) (Van der Tak en Wijnen, 2002)



## 4 Samenwerken in een passend platform

Iedereen heeft andere associaties bij het woord 'samenwerken'. Sommigen vinden samenwerking goed gaan als er een duidelijk gezamenlijk doel is waar iedereen voor gaat. Anderen beoordelen de kwaliteit van samenwerking vooral in termen van onderlinge relaties: kennen we elkaar, gunnen we elkaar iets, vertrouwen we elkaar? En weer anderen denken in eerste instantie aan de organisatiekant van de samenwerking: hoe hebben we de governance ingericht, is helder hoe besluitvormingsprocessen lopen? In dit artikel maken we onderscheid tussen de 'zachte' en de 'harde' kant van samenwerking; twee aspecten die beide nodig zijn voor een succesvolle samenwerking.

De woordkeuze 'passend platform' is niet toevallig. Zeker in grotere geografische gebieden, met verschillende bestaande samenwerkingstafels en een groot aantal partijen, is het een illusie om te denken dat je simpelweg alle betrokken partijen om een tafel zet. Een platform kan een constellatie van verschillende bestaande tafels zijn, waarbij wordt zorggedragen voor de onderlinge verbinding. Soms is hier een extra overlegtafel nodig ten behoeve van samenhang en coördinatie. Een enkele keer kunnen meerdere bestaande – sterk overlappende – tafels worden geïntegreerd.

### 4.1 De 'zachte kant' van samenwerken

Samenwerking tussen organisaties is per definitie uitdagend. Het ontbreken van een formele hiërarchie vraagt om andere vormen van onderlinge verbondenheid. Relaties, of sociaal kapitaal, fungeren in dit soort contexten als bindmiddel (Hooge, 2023).

Er bestaan veel verschillende definities van sociaal kapitaal. In essentie gaat het om datgene dat zich tussen actoren 'stroomt' en dat wat hen bindt: zoals een gezamenlijke visie of doel, het onderlinge contact, de onderlinge relaties en vertrouwen, het gevoel ergens gezamenlijk voor verantwoordelijk te zijn. Datgene dat 'stroomt' kan bestaan uit bijvoorbeeld vriendschap, kennis en informatie, advies en feedback – en ook uit de affectieve kant: plezier, waardering, loyaliteit naar elkaar.

Het is een open deur, maar samenwerken is mensenwerk. Persoonlijke verhoudingen en relaties zijn vaak net zo belangrijk als inhoudelijke argumenten. Partijen

kunnen elkaar iets gunnen of juist misgunnen, elkaar vertrouwen of juist niet. Oud zeer, concurrentie of 'institutioneel wantrouwen' (het collectieve gevoel binnen een organisatie dat een andere organisatie 'niet te vertrouwen is') kunnen onder de tafel een rol spelen in de gesprekken of ertoe leiden dat partijen helemaal niet aan tafel komen. Veel persoonlijke wisselingen kunnen ervoor zorgen dat er nauwelijks gelegenheid is om relaties te laten ontstaan.

Complexe vraagstukken als personeelstekort geven vaak spanning op collectieve en organisatiebelangen. Zeker wanneer tekorten ongelijk verdeeld zijn en er een solidariteitsvraagstuk op tafel ligt. De onderlinge relaties beïnvloeden mede in hoeverre de partners zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor het collectief, zich kunnen verplaatsen in elkaars situatie en bereid zijn een stapje extra voor een ander te zetten; ook als dat binnen de eigen organisatie vragen oplevert.

### Bouwen aan vertrouwen

Vaak denken we dat relaties en vertrouwen vanzelf ontstaan. Er zijn echter wel degelijk condities te creëren die hieraan bijdragen. Een eerste is het voortbouwen op bestaande relaties (het benutten van het 'metanetwerk'): mensen die elkaar kennen en een wederzijdse afhankelijkheid voelen naar elkaar. Een tweede is elkaar te leren kennen buiten de formele vergadertafel om. Een formele vergadersetting is zelden een ideale context om relaties en vertrouwen te laten groeien.

Gezamenlijke *joint fact finding* draagt ook bij aan wederzijds begrip en een gevoel van collectieve verantwoordelijkheid. Daarnaast is er simpelweg tijd nodig: tijd om relaties te laten ontstaan, tijd om te laten zien dat je een betrouwbare samenwerkingspartner bent, dat je het vertrouwen waard bent. Heldere en gedeelde spelregels, bijvoorbeeld over de wijze waarop besluiten tot stand komen, dragen ook bij aan vertrouwen in het gezamenlijke proces en daarmee indirect in het vertrouwen in elkaar. Hier gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

### 4.2 De 'harde' kant van samenwerken

Als adviseurs bij samenwerkingstrajecten valt het ons keer op keer op: van alle zaken waar we aandacht aan kunnen besteden bij een samenwerking, hebben we de

neiging de meeste tijd te besteden aan de 'maakbare' kant van de samenwerking. We besteden vooral tijd aan de organisatie, governance en financiële afspraken. Vaak wordt dit ook gestimuleerd door externe partijen. Zij verwachten dat projectplannen of subsidieaanvragen worden ingediend waarin de organisatiekant van de samenwerking goed is beschreven. Het geeft samenwerkingspartners, externe financiers en toezichthouders een gevoel van beheersbaarheid en grip.

We willen hiermee geenszins zeggen dat deze kant niet belangrijk is, wel dat er doorgaans relatief veel aandacht naar uitgaat. Het is 'makkelijkste' en voor het gevoel soms 'veiligste' knop om aan te draaien als het op andere fronten moeizaam of spannend is. We kunnen daarmee het gesprek over de 'zachte' kant soms uit de weg gaan, terwijl daar feitelijk wel het probleem ligt. De organisatieknop lost het probleem van een wankel vertrouwen echter meestal niet op. Het leidt hoogstens de aandacht af van het echte probleem dat daarmee door blijft sluimeren en alle gesprekken overschaduw.

### Grondvormen voor de regionale samenwerking

Veel keuzes die te maken hebben met de organisatiegraad en organisatievorm zijn terug te voeren op twee grondvormen: de programmatische aanpak of een netwerkachtige aanpak. Bij een programmatische aanpak is sprake van een centraal programma met een gezamenlijke ambitie, met actie- of programmalijnen en met project- of werkgroepen die deze acties uitwerken en (laten) realiseren. Bij een dergelijke aanpak past het om besluitvorming te laten plaatsvinden op basis van consensus: we moeten het met z'n allen eens zijn over het doel en de inhoudelijke aanpak.

Bij een netwerkachtige aanpak wordt gekozen voor ruimte. In deze aanpak kunnen coalities ontstaan vanuit ontmoetingen tussen partijen in de regio. Die coalities kunnen ontstaan rondom uiteenlopende thema's en in wisselende samenstellingen. Hierbij zijn gezamenlijk leren en het sturen op samenhang de twee belangrijkste coördinatiemechanismen. Bij een netwerkachtige aanpak past het om besluitvorming te laten plaatsvinden op basis van consent: tenzij partijen grote en onderbouwde bezwaren hebben, kunnen verschillende (soms zelf concurrerende) initiatieven plaatsvinden, waarbij alleen die partijen meedoen die ook echt willen en kunnen bijdragen.

De keuze voor een grondvorm is niet noodzakelijkerwijs een of-of-keuze: ook hier kan vorm de inhoud volgen. Zo is het denkbaar om voor een aantal thema's een

centrale, programmagerichte aanpak te kiezen, met een aantal ambities, spelregels en afspraken over de wijze van uitvoering en verantwoording. Daarnaast kun je voor andere thema's een netwerkgerichte aanpak hanteren: acties en projecten *bottom-up* laten ontstaan of continueren, waarbij de lessen en inzichten breder worden gedeeld in het netwerk. Het gesprek voeren aan de hand van deze twee grondvormen kan helpen om op hoofdlijnen tot een gedeeld beeld te komen over 'wat wij met elkaar zijn'.

### De gewenste intensiteit van de samenwerking

Per thema is het verstandig om een gedeeld beeld te hebben over de gewenste intensiteit van de samenwerking. Gaat het om het delen van kennis en informatie en leren van en met elkaar? Of om het afstemmen en coördineren van activiteiten die in verder afzonderlijke scholen plaatsvinden? Is het de bedoeling dat er gezamenlijke projecten of activiteiten plaatsvinden? Of wil men zelfs zover gaan als het deels of volledig integreren van activiteiten die voorheen iedere school afzonderlijk deed. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gezamenlijk aannemen van personeel of een bestuurlijke fusie.

In de praktijk ontstaat veel spraakverwarring doordat er verschillende beelden zijn bij wat 'samenwerking' behelst. We gebruiken allemaal het woord samenwerken, waarbij de één de verwachting heeft dat er gezamenlijke projecten worden uitgevoerd en de ander kennisdeling voldoende vindt. Expliciet maken wat de gewenste en verwachte intensiteit van de samenwerking is, kan helpen die spraakverwarring bespreek te maken en vervolgens te voorkomen of op te lossen.



Figuur 5. Samenwerken in verschillende intensiteiten

### Spelregels opstellen wanneer ze nog niet nodig zijn

Een governance die op papier 'klopt' is nog geen garantie voor succes in de praktijk. In veel samenwerkingscontexten zijn in de loop der tijd impliciete spelregels ontstaan, *gentlemen's agreements* over wat partners van elkaar mogen verwachten, op welke momenten je elkaar informeert en over zaken als 'wie mogen er eigenlijk meedoen' en 'hoe zwaar telt elke stem?'. Impliciete spelregels die prima functioneren zolang er geen conflictsituatie is die de boel op scherp zet. Het probleem is dat wij het vaak pas over deze impliciete regels hebben als de conflictsituatie zich voordoet. Op dat moment is dat gesprek bijna niet meer goed te voeren. Het gesprek over spelregels wordt dan namelijk gevangen gehouden door de belangen. Het is voor de partners lastig te boordelen of een voorstel

wordt gedaan vanuit een goede bedoeling of vanuit eigen belang. Het bereiken van consensus over spelregels in tijden van conflict is daarmee niet verstandig.

Het helpt dan ook om in een vroeg stadium de spelregels van de samenwerking expliciet te maken. Voer het gesprek als er nog geen 'gedoe' is. Spelregels gaan bijvoorbeeld over thema's als:

- Wie mogen er meedoen?
- Hoe gaan we om met de inbreng die partijen hebben in de samenwerking?
- Hoe komen we tot besluiten?
- Hoe gaan we om met issues en conflicten?
- Wat mogen we van elkaar verwachten?
- Hoe en wanneer informeren we elkaar?
- Hoe treden we naar buiten?





# 5 Ontwikkelen en verankeren in de **eigen organisaties**

Regionaal samenwerken betekent niet dat alles in gezamenlijkheid moet gebeuren, noch dat alle activiteiten of oplossingsrichtingen op het niveau van de regio moet plaatsvinden. Voor sommige activiteiten heeft het meerwaarde om ze op de schaal van de hele regio op te pakken; andere zaken zijn effectiever op subregionale of lokale schaal en sommige activiteiten passen het beste op de schaal van de autonome stichting of school.

Op welk niveau er ook afspraken worden gemaakt, om daadwerkelijk stappen te zetten rondom de gezamenlijke opgave, zullen de afspraken die aan de samenwerkingstafel worden gemaakt moeten landen in de afzonderlijke organisaties. Voor mensen aan de samenwerkingstafel zorgt dat voor een dubbele loyaliteit: zij staan met één been in de regionale samenwerking en met één been in de eigen organisatie.

## 5.1 Elke interventie zijn eigen passende schaalniveau

In onze praktijk komen wij regelmatig bestuurders en schoolleiders tegen die verzuchten: niet nóg een overlegtafel. Niet nog een samenwerking. Een begrijpelijke houding, maar het zorgt er ook voor dat kansen onbenut blijven. Een deel van de reden lijkt te liggen in de wijze waarop wij praten en denken over samenwerken. Het voelt soms als alles of niets: je werkt samen of je werkt niet samen. Verkennende gesprekken naar samenwerking krijgen ruimte en nuance door het gesprek te verdiepen van 'wel of geen regionale samenwerking' naar 'wat willen we samen en op welk niveau – en wat doen we alleen?'

Vanuit de verkenning van de opgave kunnen allerlei ambities en gewenste activiteiten naar voren komen. Het is waardevol om per ambitie en activiteit met elkaar in gesprek te gaan wat het meest passende en effectieve schaalniveau is.

Een dergelijk gesprek kun je visueel maken met behulp van 'schuifjes' (zie figuren 6 en 7 - pagina 20). Het gebruik van het model start met een inventarisatie van mogelijke activiteiten die gezamenlijk uitgevoerd kunnen worden en die een bijdrage leveren aan het oplossen van het arbeidsmarkt vraagstuk. In figuren 6 en 7 is een aantal activiteiten benoemd die wij in onze

praktijk tegenkomen. Een voorbeeld: in veel regio's wordt nagedacht over gezamenlijke werving van personeel en gezamenlijke professionaliserings-trajecten. Tegelijkertijd zijn dit activiteiten die impact hebben op de autonomie van de eigen organisatie. Samenwerken aan gezamenlijk onderzoek en kennisdeling hebben veel minder impact en lijken vaak eenvoudiger te realiseren. De vraag is echter of dergelijke activiteiten daadwerkelijk impact hebben op het oplossen van het probleem.

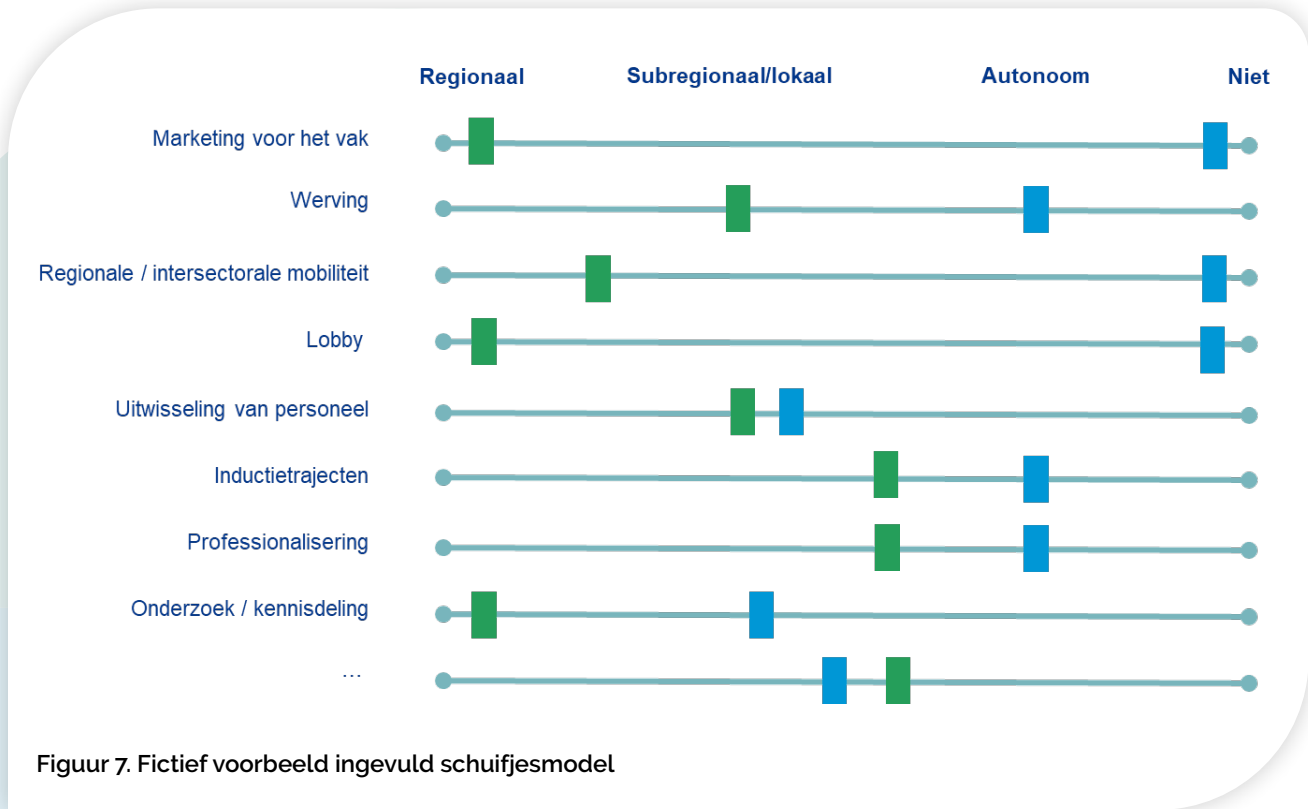
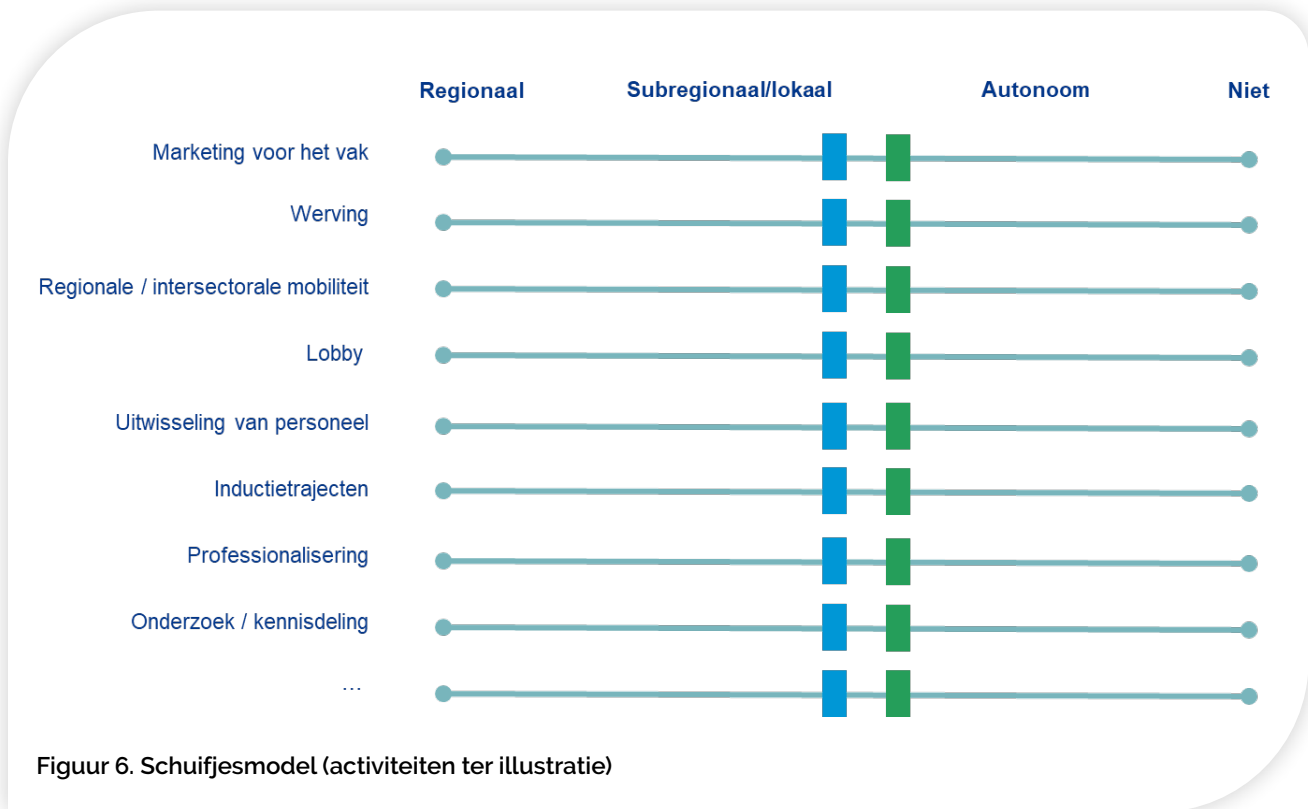
Op de horizontale as hebben wij vier niveaus van samenwerken benoemd, inclusief de opties autonoom handelen en niet handelen. Bij autonoom handelen pakken de partijen de activiteiten binnen hun eigen organisatie op, waarbij er in meer of mindere mate afstemming kan plaatsvinden over de kaders waarbinnen dat handelen plaatsvindt en leerlessen met elkaar gedeeld kunnen worden. Bij 'niet handelen' krijgt het thema überhaupt geen aandacht binnen de regio. Vervolgens kunnen partijen met elkaar per activiteit bepalen op welk schaalniveau een activiteit op dit moment plaatsvindt (het blauwe schuifje) en vervolgens op welk gewenst schaalniveau de activiteit wordt belegd (het groene schuifje).

Dit geeft ruimte om te bepalen waar partijen hun eigenheid en volledige autonomie op willen behouden en waarop samenwerking volgens alle betrokken partijen echt meerwaarde heeft. Het maakt ook inzichtelijk wat eventueel niet of niet meer gewenst is.

## 5.2 Balanceren tussen maatschappelijk belang en organisatiebelang

Wanneer je met elkaar het gesprek voert over gewenste activiteiten en op welke schaalniveaus deze passend en effectief zijn, gaat het automatisch over belangen. Welke impact heeft een afspraak of activiteit op de eigen organisatie, waarin krijg je je mensen mee, wat vraagt een samenwerkingsafpraak en wat levert het op?

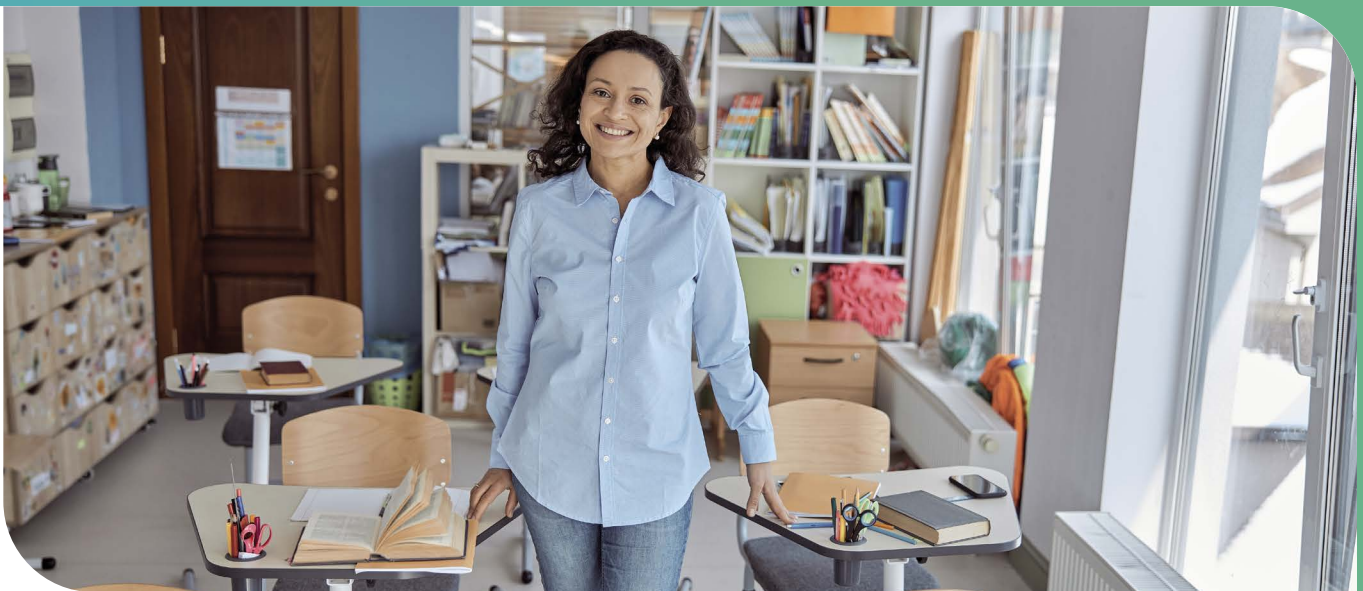
In een ideale situatie werken partijen vooral of alleen met elkaar samen als iedereen erop vooruit gaat: de win-win-onderwerpen. Maar vroeg of laat kunnen wij er niet aan ontkomen dat er spannende of taboeonderwerpen op tafel komen te liggen. En dan kunnen spanningen ontstaan tussen instellingsbelangen en



collectieve, maatschappelijke belangen. Als voorbeeld: personeelstekorten zijn ongelijk verdeeld over de scholen in de regio. Interventies om dat probleem op te lossen, kunnen ten koste gaan van de eigen school. Er wordt dan een beroep gedaan op de verantwoordelijk-

heid voor goed onderwijs voor alle jongeren in de regio, niet alleen voor de leerlingen van de eigen school. Dat klinkt logisch, maar hoe leg je dat uit aan schoolleiders of docenten die boze ouders aan hun bureau hebben staan?





### Omgaan met het interne krachtenveld

Bestuurders hebben in de eigen organisatie te maken met een groot intern krachtenveld. Dat krachtenveld bestaat uit de Raad van Toezicht, (G)MR, schoolleiders, staf, medewerkers, ouders en leerlingen. Daarnaast hebben zij te maken met veel externe stakeholders en partners zoals gemeenten, kinderopvangorganisaties en welzijnspartijen.

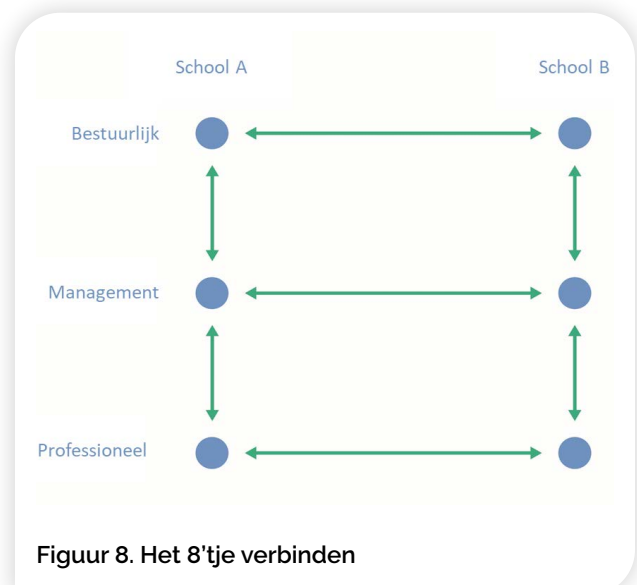
Het lijkt voor de hand te liggen dat vooral bestuurders, die vaak de *linking pin* vormen tussen onderwijsinstelling en de regio, het spanningsveld voelen van de dubbele loyaliteit. We komen in de praktijk verschillende dynamieken tegen. Bestuurders die elkaar regionaal goed kennen, elkaars pijn voelen en erkennen en zich verantwoordelijk voelen voor het collectief van de regio, maar die worstelen met de interne stakeholders. Zeker als het 'herverdelen' van de pijn leidt tot gedoe op de eigen school, bijvoorbeeld bij schoolleiders die geconfronteerd worden met onbegrip wanneer bijvoorbeeld klassen naar huis worden gestuurd of een verkorte schoolweek dreigt. Omgekeerd komen we ook situaties tegen waarin juist Raden van Toezicht gericht zijn op de regio, maar waarbij bestuurders zich primair richten op de eigen organisatie.

### Stimuleren van relaties op alle niveaus

Bovenbestuurlijke samenwerking staat per definitie vrij ver van de werkvloer af. Oplossingen moeten echter plaatsvinden in de praktijk of hebben daar direct invloed op. Het stimuleren van persoonlijke relaties tussen professionals op alle lagen van de onderwijsinstellingen draagt bij aan meerdere doelen. Het leidt tot beter inzicht in elkaars situatie, wat weer bijdraagt aan wederzijds begrip, loyaliteit/solidariteit en kennis over wat in de praktijk werkt en nodig is.

Vertrouwensrelaties op alle niveaus zijn nodig: strategisch tussen bestuurders onderling, tactisch tussen managers, schoolleiders en andere leidinggevenden en operationeel tussen docenten. Wanneer we deze niveaus schematisch weergeven in een eenvoudige samenwerking van twee scholen, ontstaat het volgende plaatje (zie figuur 6).

De kans op een succesvolle samenwerking die geborgd wordt in de verschillende organisaties, is het grootst wanneer zowel intern tussen alle lagen en extern tussen de verschillende instellingen goede communicatie- en samenwerkingslijnen lopen. We noemen dit ook wel 'het verbinden van het 8'tje'.



Figuur 8. Het 8'tje verbinden



## 6 Tot slot

Regionale samenwerking is niets nieuws. Ook regionaal samenwerken rondom personeelstekorten gebeurt al in allerlei vormen en op allerlei plekken. Toch is er met de vorming van onderwijsregio's iets interessants aan de hand. Gesprekken gaan al snel niet meer over de inhoud, maar over de vorm en 'samenwerking als instrument' of zelfs als 'instituut'. In dit artikel hebben we geprobeerd de inhoud terug op tafel te brengen en een genuanceerd gesprek te stimuleren over waar partijen meerwaarde zien voor gezamenlijkheid. Maar ook waar het passender en effectiever is om afzonderlijk op te trekken. Hier zijn geen universele antwoorden op, het gesprek hierover voeren moet leiden tot gedeelde inzichten.

De regio's waarbij wij de afgelopen maanden betrokken waren en uit gesprekken die we hebben gevoerd met bestuurders en andere betrokkenen, zijn ons de volgende drie dingen opgevallen:

### 1. Voorkom het denken en discussiëren in een dichotoom 'wel of niet samenwerken'

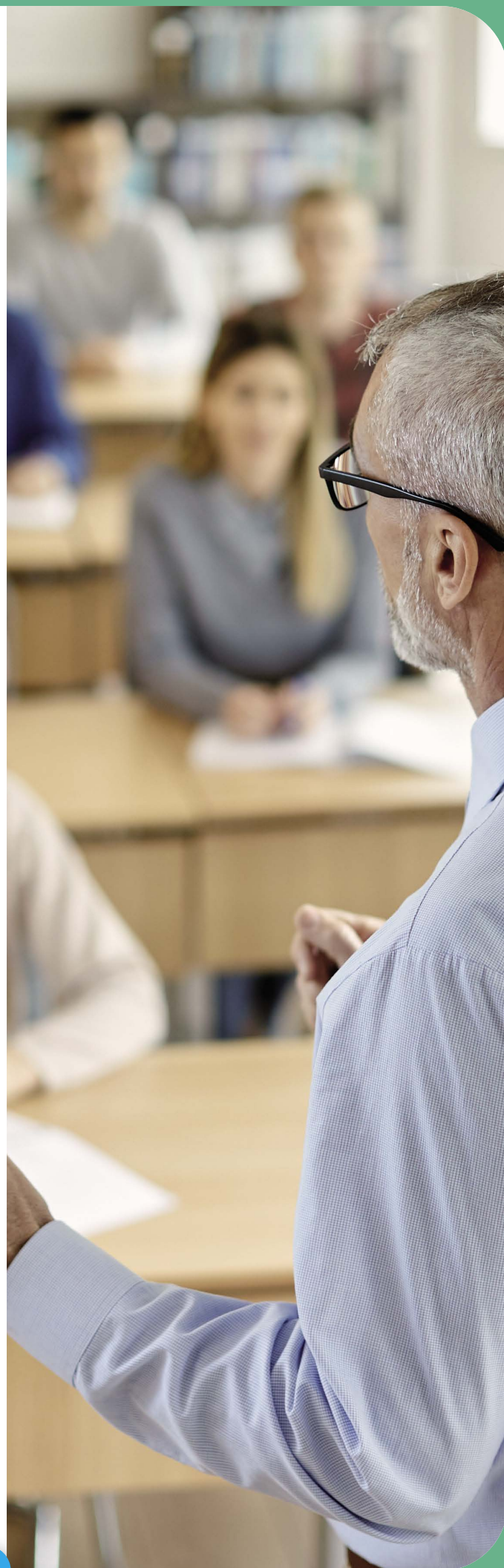
Voer het gesprek over thema's, onderwerpen, activiteiten: waar heeft (regionale) samenwerking meerwaarde, waar niet?

### 2. Ga niet te snel in discussie over vorm en governance

Het is lastig een vorm te vinden die het realiseren van ambities het best ondersteunt wanneer die ambities nog niet duidelijk zijn. Verken eerst de inhoud met elkaar en bepaal op basis daarvan welke governance en samenwerkingsafspraken helpend en nodig zijn.

### 3. Denk gelaagd: samenwerken betekent niet dat je alles met iedereen doet

Verken met elkaar voor welke (beperkte set aan) activiteiten en afspraken het noodzakelijk is dat alle betrokkenen geëngageerd zijn en creëer ruimte om daarbuiten in kleinere coalities met elkaar aan de slag te gaan.





# Literatuur

Centerdata (2023a). *Personeelstekorten primair onderwijs*.

Centerdata (2023b). *Personeelstekorten voortgezet onderwijs*.

Centerdata (2023c). *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel: 2023-2033*.

De Caluwé, M.E.G. en Kaats, E. (2023). *Samenwerken aan maatschappelijke opgaven. Plaats maken voor een gedeelde verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Boom.

Hooge, E.H., Moolenaar, N.M., van Look, K.C., Janssen, S.K. and Slegers, P.J., 2019. *The role of district leaders for organization social capital*. *Journal of Educational Administration*, 57(3), pp.296-316.

Hooge, E. H., Gerritsen, S., Waslander, S., Leeuw, T. de, Theisens, H. (2024). *Delicate verbanden. Over hoe regionale netwerken 'Samen Opleiden en professionaliseren' functioneren in de praktijk*. Tilburg/ Utrecht/ Den Haag: TIAS, Tilburg University / Oberon Onderzoek en Advies / De Haagse Hogeschool.

Klaster, E. (2018). *Beyond the network border: The emergence of regional meta-networks and their effects on Dutch public-policy projects*. *Project Management Journal*, 49(2): 1-14.

NRO (2023). *Handreiking samenwerken aan een toegankelijk hoger onderwijs*.

Ministerie van OCW (2021). *Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021*.

Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt*.

Ontwerpteam PO-Raad (2022). *Denken Doen en Doorpakken in de regio*.

Van Vroonhoven, M. (2020). *Samen sterk voor elk kind*.

Van der Tak en Wijnen (2002). *Programmamanagement. Sturen op samenhang*. Amsterdam: Boom.

Van de Bunt adviseurs (2022). *Kinderen eerst. Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs*.

Waslander, S. (2022). *De regio als bestuurlijk schaalniveau: Analyse van het beleidsdiscours*.





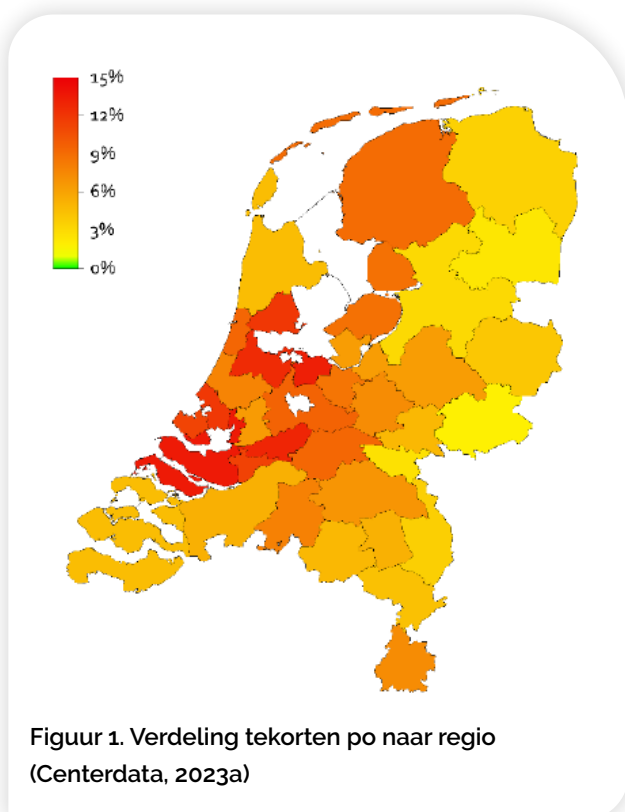
## Bijlage 1.

# De **personeelstekorten** in po, vo en mbo in vogelvlucht

De Nederlandse onderwijssector kampt met personeelstekorten. Deze doen zich echter niet overal in dezelfde mate voor. In deze bijlage geven we een zo actueel mogelijke stand van zaken weer voor de verschillende onderwijssectoren, en binnen die sectoren voor opvallende verschillen naar regio en onderwijssoorten.

### 1.1 Primair onderwijs

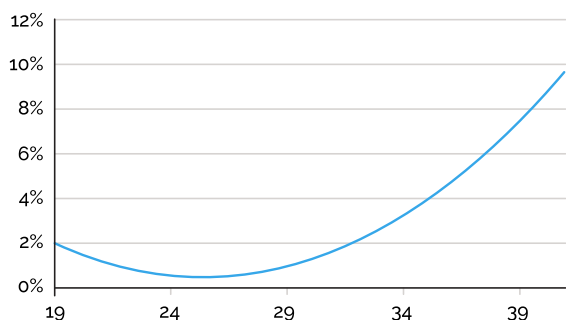
In het primair onderwijs is er landelijk sprake van een lerarentekort van 9,7% (ongeveer 9.800 fte). Regionaal zijn de verschillen groot: binnen de G5 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere) zijn de tekorten bijna twee keer zo hoog als het landelijk gemiddelde, ruim 18%. In de gebieden rond de grote steden is het tekort ook hoger dan gemiddeld. Figuur 1 toont een verdeling van de tekorten naar arbeidsmarktregio's.



**Tabel 1. Verdeling tekorten naar arbeidsmarktregio (bron: Centerdata, 2023a)**

Arbeidsmarktregio	Tekort per 1-10-2023
Almere	23,8%
's-Gravenhage	21,8%
Amsterdam	18,7%
Rotterdam	16,6%
Rijnmond	13,6%
Gooi en Vechtstreek	13,3%
Gorinchem	13,0%
Groot Amsterdam	12,6%
Zaanstreek/Waterland	12,0%
Zuid-Holland Centraal	11,9%
Drechtsteden	11,4%
Haaglanden	11,3%
Midden-Utrecht	9,5%
Zuid-Kennemerland en IJmond	9,4%
Rivierenland	9,3%
Friesland	9,1%
Utrecht	9,0%
Flevoland	8,8%
Amersfoort	8,6%
Midden-Brabant	7,9%
Holland Rijnland	7,8%
FoodValley	7,3%
Zuid-Limburg	7,3%
<b>Totaal</b>	<b>9,7%</b>

Ook binnen de regio's (inclusief binnen de G5) zijn grote verschillen, die terug te voeren zijn op schoolgewicht en schooltype. Er zijn weliswaar geen arbeidsmarktregio's zonder tekorten, maar wel scholen zonder tekorten. In de G5 heeft 11% van de vestigingen geen lerarentekort. Daarbuiten geldt dat voor 37% van de scholen. Schoolgewicht is hierbij een belangrijke verklarende factor: Hoe complexer de leerlingenpopulatie, des te hoger het lerarentekort (figuur 2).



Figuur 2. Invloed van schoolweging op tekortpercentage (Centerdata, 2023a)

Ook het schooltype maakt veel verschil. Met name in het speciaal basisonderwijs liggen de tekorten hoger dan in het reguliere basisonderwijs. Het (voortgezet) speciaal onderwijs zit hier tussenin.

Tabel 2. Verdeling tekorten naar schooltype en geografische ligging (bron: Centerdata, 2023a)

Schooltype	Lerarentekorten		
	Buiten G5	G5	Landelijk
Basisonderwijs	7,7%	18,1%	9,4%
Speciaal basisonderwijs	10,7%	20,8%	12,1%
(Voortgezet) speciaal onderwijs	9,5%	16,6%	9,7%

### Schoolleiderstekorten

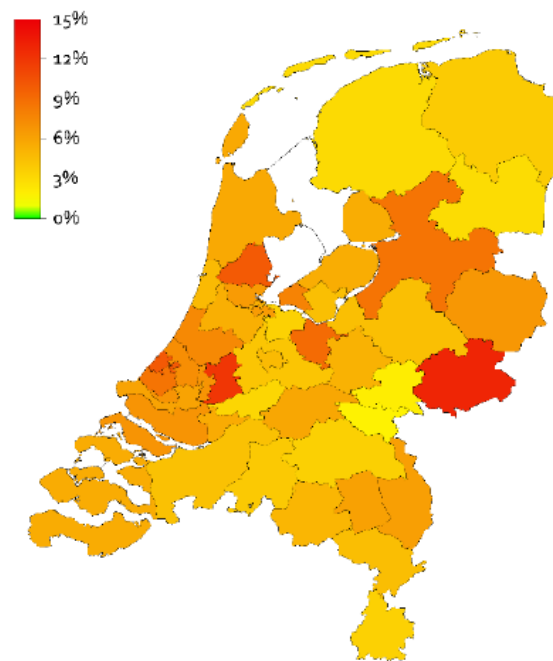
Naast een lerarentekort, is er ook sprake van een tekort aan schoolleiders. Landelijk is het schoolleiderstekort 15%. En ook hier zien we verschillen naar regio (23% binnen de G5, 14% buiten de G5) en naar schooltype (15,7% in het reguliere basisonderwijs, 17,6% in het speciaal basisonderwijs en 10% in het [voortgezet] speciaal onderwijs).

### Prognoses voor 2023-2033

Centerdata (2023c) voorspelt dat de personeelstekorten in het po (leraren en schoolleiders) tot en met 2027 licht zullen dalen, om daarna te stijgen tot een hoger niveau dan in 2023. In de jaren rond 2027 zullen er geen overschotten zijn, maar zal de krapte wel wat afgenomen zijn. De daling van het aantal leerlingen draagt hieraan bij. De verwachting is dat de tekorten in de grote steden het hoogst blijven.

### 1.2 Voortgezet onderwijs

Landelijk is er in het voortgezet onderwijs een lerarentekort van 5,8%. Ook binnen het voortgezet onderwijs zijn er grote regionale verschillen. Net als in het primair onderwijs zijn de tekorten in de Randstedelijke regio's hoger dan in sommige andere delen van het land, maar zo extreem als de verschillen in het po zijn, zijn ze in het vo niet.



Figuur 3. Verdeling tekorten vo naar regio (Centerdata, 2023b)

Tabel 3. Verdeling tekorten naar arbeidsmarktregio (bron: Centerdata, 2023b)

Arbeidsmarktregio	Tekort per 1-10-2023
Achterhoek	13,0%
Midden-Holland	12,0%
's-Gravenhage	10,1%
Zaanstreek/Waterland	10,0%
Amersfoort	9,1%
Regio Zwolle	8,6%
Haaglanden	8,6%
Almere	7,8%
Holland Rijnland	7,5%
Zuid-Holland Centraal	7,2%
Rijnmond	6,9%
Twente	6,7%
Amsterdam	6,5%
Noord-Limburg	6,3%
Rotterdam	6,1%
Helmond-De Peel	6,1%
Rivierenland	5,8%
Noord-Holland Noord	5,7%
Drechtsteden	5,6%
Flevoland	5,5%
Zeeland	5,5%
Groot Amsterdam	5,4%
FoodValley	5,2%
Zuidoost-Brabant	5,0%
Zuid-Kennemerland en IJmond	4,8%
Utrecht	4,8%
Midden-Limburg	4,6%
Stedendriehoek en NW Veluwe	4,5%
West-Brabant	4,4%
Midden-Utrecht	4,2%
Midden-Brabant	4,0%
Groningen	3,9%
Noordoost-Brabant	3,6%
Gooi en Vechtstreek	3,5%
Zuid-Limburg	3,5%
Gorinchem	3,3%
Friesland	3,0%
Drenthe	2,9%
Midden-Gelderland	2,0%
Rijk van Nijmegen	1,7%
<b>Totaal</b>	<b>5,8%</b>

Opvallende uitschieter is de regio Achterhoek, die te maken heeft met een tekortpercentage van 13%. Een verklaring hiervoor is het relatief hoge aandeel ISK-leerlingen in deze regio, waarbinnen de tekorten hoger zijn dan in het regulier onderwijs. De landelijke verdeling naar onderwijstype is uiteengezet in tabel 4.

Tabel 4. Schatting tekorten naar onderwijstype (bron: Centerdata, 2023b)

Onderwijstype	Tekorten landelijk
Vmbo/havo/vwo	5,5%
Praktijkonderwijs (pro)	4,5%
Internationale schakelklassen (isk)	15%
<b>Totaal</b>	<b>5,9%</b>



## Tekortvakken

Naast het regionale verschil in het lerarentekort, tekent er zich ook een onderscheid af tussen verschillende vakken, de zogenaamde tekortvakken. Tabel 5 laat zien hoe de tekorten sterk afhankelijk zijn van het vak.

De tekorten lijken groter te zijn onder tweedegraadsdocenten (7%) dan onder eerstegraadsdocenten (2,8%).

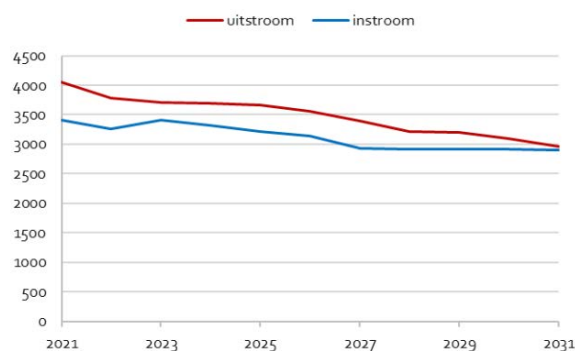
Tabel 5. Tekorten naar vak (Centerdata, 2023b)

Vak	Tekortpercentage
Techniek (avo)	10,3%
Informatica	10,0%
Nederlands	9,6%
Beroepsgerichte vakken vmbo	9,1%
Natuurkunde/Scheikunde (NASK)	8,8%
Duits	6,8%
Wiskunde	6,7%
Maatschappijleer	6,5%
Gezondheidszorg en Welzijn (avo)	6,3%
Levensbeschouwing	6,3%
Natuurkunde	5,8%
Frans	5,3%
Economie (avo)	4,9%
Scheikunde	4,3%
Engels	4,2%
Klassieke talen	4,0%
CKV, kunstvakken	3,5%
Biologie	3,5%
Aardrijkskunde	3,5%
Lichamelijke Opvoeding	3,3%
Overige vakken	3,0%
Geschiedenis	2,2%
<b>Totaal</b>	<b>5,5%</b>

## Instroom en uitstroom

Voor het po en vo geldt dat de instroom (zowel via zijinstroom als vanuit lerarenopleidingen) toeneemt. Tegelijkertijd is er ook een uitstroom, bestaande uit docenten die met pensioen gaan, als beginnende docenten die binnen vijf jaar stoppen.

Voor de komende vijf jaar wordt er verwacht dat de uitstroom van leraren (en schoolleiders) hoger is dan de instroom en het tekort blijft toenemen. Tegelijkertijd is



Figuur 4. Raming instroom en uitstroom leraren en schoolleiders in vo (Centerdata, 2023b)

de voorspelling dat, door de leerlingendaling in het vo, er in 2031 6% minder fte nodig is<sup>1</sup>.

## Prognoses 2023-2033

In het vo wordt voor de komende tien jaar een licht oplopend tekort voorspeld voor leraren en schoolleiders (Centerdata, 2023c). Deze krapte verschilt echter per vak. In 2028 zullen de tekorten naar verwachting hoger dan 5% zijn bij de vakken Nederlands, Duits, Frans, informatica, natuurkunde, scheikunde, wiskunde en Klassieke Talen. Bij deze vakken is de instroom van afgestudeerden onvoldoende om de uitstroom van leraren te compenseren (ook wanneer rekening gehouden wordt met instroom uit de stille reserve).

## 1.3 Middelbaar Beroeps Onderwijs

Over personeelstekorten in het mbo is minder informatie aanwezig dan in het po en vo. Doordat de arbeidsmarkt voor het mbo zich kenmerkt door meer openheid dan de arbeidsmarkten voor po en vo (doordat er voor veel mbo-vakken geen specifieke opleidingen tot docent zijn, het mbo een andere bevoegdheidsstructuur heeft met meer invloed voor de instellingen en er meer uitwisseling plaatsvindt tussen onderwijs en de beroepspraktijk), is het lastiger tot actuele data en prognoses te komen. In het najaar van 2023 is een methode voor een tekortmeting in het mbo ontwikkeld. Deze methode kan in de toekomst meer licht werpen op actuele knelpunten in het mbo.

<sup>1</sup> Landelijk zijn in de periode van 2015-2020 de leerlingenaantallen gedaald met 6,5%. De daling van het aantal leraren is minder hoog, namelijk 3,7%. Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat leerlingen, op papier, gemiddeld meer fte leraar ter beschikking hebben.

Op basis van kwalitatieve signalen (uit gesprekken met mbo-instellingen door het land) komt het beeld naar voren dat mbo-instellingen nog geen acuut probleem hebben op personeelsgebied. Met één uitzondering: voor AVO-vakken (Nederlands, rekenen-wiskunde, Engels) is het moeilijk om aan personeel te komen, net als voor bepaalde technische en informatica-vakken, die zowel in het vo als in het mbo gegeven worden en waarvoor in het vo reeds tekorten zijn.

Gezien de personeelstekorten in sectoren buiten het onderwijs en het beroep dat het mbo doet op mensen vanuit de beroepspraktijk, kan voorzichtig aangenomen worden dat de personeelstekorten ook in het mbo zullen gaan toenemen.

In de 'Tendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2021' (Ministerie van OCW, 2021), wordt op basis van een analyse van opengestelde vacatures gesteld dat het lerarentekort toeneemt. Zo geven scholen aan dat 33% van de vacatures moeilijk vervulbaar is.

### **Prognoses 2023-2033**

In het mbo zullen de tekorten door afnemende uitstroom en dalende aantallen studenten na 2027 wat dalen (Centerdata, 2023c). De tekorten per vak zijn naar verwachting vergelijkbaar met die in het vo (dus techniek, informatica, Nederlands). Voor overige (beroepsgerichte) mbo-vakken zullen eventuele tekorten waarschijnlijk een weerspiegeling zijn van de situatie op de reguliere arbeidsmarkt.



common eye