

Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020

EEN TERUGBLIKKENDE ANALYSE OP BASIS VAN BESTAANDE BELEIDSEVALUATIES



Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Wouter van Casteren | Henri Bussink | Ardita Muja | Tessa Termorshuizen
Emina van den Berg | Josien Lodewick | Anja van den Broek

Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020
Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidsevaluaties
Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW

Casteren, W. van, Bussink, H., Muja, A., Termorshuizen, T., Berg, E. van den, Lodewick, J. &
Broek, A. van den
Nijmegen/Amsterdam: ResearchNed/SEO Economisch onderzoek
Mei 2021

© 2021 ResearchNed/SEO Nijmegen/Amsterdam in opdracht van OCW. Alle rechten voorbehouden. Het is niet geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in publicaties zonder nauwkeurige bronvermelding. ResearchNed werkt conform de kwaliteitsnormen NEN-EN-ISO 9001:2008 voor kwaliteitsmanagementsystemen en NEN-ISO 20252:2012 voor markt-, opinie- en maatschappelijk onderzoek.

Inhoudsopgave

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1 Inleiding en onderzoeksvragen	12
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	12
1.2 Onderzoeksvragen	13
1.3 Verantwoording van de methode	13
1.3.1 Stap 1: Reconstructie beleidstheorie	13
1.3.2 Stap 2: Documentenanalyse (analyse beleidsevaluaties en begroting)	14
1.3.3 Stap 3: Beoordeling doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid	15
1.3.4 Stap 4: Inventarisatie beleidsopties	16
1.4 Leeswijzer	16
2 Beleidstheorie en overzicht lerarenbeleid 2013-2020	17
2.1 De aanleiding voor beleidsmaatregelen en veranderingen daarna	17
2.1.1 Kwantitatieve tekorten: werving van leraren	17
2.1.2 Begeleiding en behoud startende leraren	18
2.1.3 Professionaliseren leraren	19
2.2 Beleidsmaatregelen lerarenbeleid 2013-2020	20
2.2.1 Verbetering arbeidsvoorwaarden	20
2.2.2 Arbeidsomstandigheden	21
2.2.3 Faciliteiten voor aankomende en startende leraren	22
2.2.4 Impulsen voor de integrale aanpak van het lerarentekort binnen scholen en regio's	25
2.2.5 Extra professionaliseringsmiddelen voor scholen	25
2.2.6 Beurzen voor leraren en teams	26
2.2.7 Overig professionalisering	28
2.2.8 Impulsen aan de beroepsgroepvorming en de kwaliteitsborging leraren	29
2.3 Tijdlijn lerarenbeleid	30
2.4 Rol en verantwoordelijkheid ministerie van OCW	30
2.5 Samenhang en synergie in het lerarenbeleid	32
2.6 Conclusies aanleiding en veranderingen lerarenbeleid	35
3 Uitgaven lerarenbeleid 2013-2020	36
3.1 Reconstructie van de uitgaven	36
3.2 Verantwoording van de uitgaven	38
3.2.1 Aanvullende bekostiging	38
3.2.2 Subsidieregelingen	39
3.2.3 Opdrachten	40
3.2.4 Bijdragen	40
4 Feiten en cijfers leraren	41
4.1 Onderwijsprestaties	41
4.2 Kwantiteit leraren	42
4.3 Beloning leraren en loonverschillen met andere sectoren en beroepen	47
4.4 Kwaliteit leraren	47
4.5 Conclusies kerncijfers lerarenbeleid	49

5	Uitgevoerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken	51
5.1	Beleidsvaluaties en monitoronderzoeken	51
5.2	Bewijskracht van beleidsevaluaties en monitoronderzoeken	52
5.3	Afdekking evaluaties uitgaven lerarenbeleid	52
6	Beoordeling doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid	55
6.1	Thema 1: Aantrekken en behouden van leraren	55
6.1.1	Werkdrukakkoord po	55
6.1.2	Funciemix po en vo	56
6.1.3	Regeling zij-instroom leraren	57
6.1.4	Impuls leraren tekortvakken vo	57
6.1.5	Regionale aanpak lerarentekort	59
6.1.6	InnovatieImpuls Onderwijs	60
6.2	Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017	61
6.3	Thema 2: Professionalisering van leraren	61
6.3.1	Professionaliseringsmiddelen po	62
6.3.2	Lerarenbeurs	63
6.3.3	Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen	63
6.3.4	Promotiebeurs voor leraren	64
6.3.5	Onderwijscoöperatie	65
6.3.6	LerarenOntwikkelFonds (LOF)	66
6.4	Evaluatie van maatregelen die op beide hoofddoelstellingen betrekking hebben	66
6.4.1	Strategisch personeelsbeleid vo	67
6.4.2	Begeleiding startende leraren 2014-2019	68
6.5	Samenvatting en conclusies	68
7	Lerarenbeleid in context: succes- en faalfactoren	71
7.1	Contextfactoren in beleidsevaluaties en monitors	71
7.2	Samenvatting en conclusies contextfactoren voor het lerarenbeleid	74
8	Aanbevelingen	76
8.1	Aanbevelingen voor het evalueren van het lerarenbeleid	76
8.2	Aanbevelingen met betrekking tot het lerarenbeleid zelf	78
	Bijlage 1: Lijst van de bestudeerde documenten en evaluaties	79
	Bijlage 2: Checklist documentanalyse	82
	Bijlage 3: Overzicht uitgaven lerarenbeleid 2013-2020	83
	Bijlage 4: Verantwoording documentenanalyse	86
	Bijlage 6: Geraadpleegde bronnen	90
	Bijlage 7: Overzicht van figuren en tabellen	94

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Vraagstelling en opdracht

Hoofdoopdracht van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat bekend is over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid in de periode 2013-2020. Het lerarenbeleid is daarbij beperkt tot de werving, het behoud en de professionalisering van leraren in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo). Alles wat te maken heeft met het initieel opleiden van nieuwe leraren valt buiten het bestek van dit onderzoek, met uitzondering van de zij-instroom.

Het onderzoek bestaat uit een terugblikkende analyse op basis van bestaande bronnen. Er is dus geen nieuw onderzoek gedaan naar het lerarenbeleid. Aanvullend is een aantal gesprekken gevoerd met beleidsmakers van het ministerie van OCW ter bespreking van bevindingen. Het belang van dit onderzoek is om op basis van beschikbare rapporten een overkoepelend beeld te geven van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het lerarenbeleid. In een volgende fase zal het ministerie van OCW onafhankelijke experts vragen om een advies over het toekomstige lerarenbeleid, waarbij het voorliggende rapport - naast ander adviezen en rapporten - input is.

Deze aanpak betekent dat het onderzoek afhankelijk is van beschikbare evaluaties. Sommige recente maatregelen zijn daarnaast nog niet goed geëvalueerd. Nevendoel van dit onderzoek is om blinde plekken en eventuele zwakheden in de evaluatie van het lerarenbeleid aan te geven, zodat in een volgende periode de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid zo nodig beter bepaald kunnen worden.

Aanpak

Allereerst zijn alle beleidsmaatregelen uit het lerarenbeleid geïnventariseerd en is de onderbouwing daarvan gereconstrueerd. Daarna zijn online groepsgesprekken gevoerd met beleidsmakers en begrotingsexperts van het ministerie van OCW om de inventarisatie van doelen en maatregelen en de onderbouwing daarvan te toetsen. De kosten van maatregelen zijn in kaart gebracht aan de hand van de begroting van OCW, interviews met begrotingsexperts en informatie uit de uitgevoerde beleidsevaluaties.

In de tweede onderzoeksfase is een analyse gemaakt van de uitgevoerde beleidsevaluaties. Als eerste stap is de bewijskracht van evaluaties beoordeeld aan de hand van een aantal criteria, zoals gebruikte onderzoeksmethoden en gegevensbronnen. Om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van maatregelen te beoordelen zijn per beleidsmaatregel de conclusies uit beschikbare beleidsevaluaties samengevat. De beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid is getoetst in interviews met beleidsmakers van OCW en een groepsbijeenkomst met sociale partners in het onderwijs. In de laatste onderzoekstap zijn beleidsopties geïnventariseerd om in de toekomst de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid beter in kaart te brengen of te verhogen.

Aanleiding en onderbouwing lerarenbeleid en veranderingen daarin

In dit onderzoek is 2013 het startpunt van het gevoerde lerarenbeleid. In 2013 en kort daarna verschenen het Nationaal Onderwijsakkoord, de Lerarenagenda 2013-2020, de sectorakkoorden in het po en vo (2014) en de impuls leraren tekortvakken vo, die samen - in elk geval in het begin van de periode 2013-2020 - het lerarenbeleid bepaalden. Uit de reconstructie van de stand anno 2013 blijkt het volgende:

- Lerarentekorten waren anno 2013 niet nijpend, maar duidelijk was wel dat zonder aanvullende maatregelen er zorgelijke tekorten gingen ontstaan in het po en bij bepaalde vakken en het eerstegraads lesgebied in het vo.
- Het belang om leraren te binden bleek uit het grote verloop onder startende leraren, met name in het vo. Uit onderzoek bleek dat goede begeleiding startende leraren kan binden aan het onderwijs.
- Het belang van professionaliseren bleek onder meer uit onderzoek van de inspectie dat tekortschietende complexe vaardigheden bij leraren aantoonde, waarbij gebrek aan tijd, geld en ruimte bij leraren om zich te professionaliseren belemmerend werkten.

De aanleiding voor maatregelen en waarop die maatregelen moesten aangrijpen, zoals een verbeterde begeleiding van startende leraren, was hiermee anno 2013 duidelijk. De aanleiding om leraren te begeleiden en te professionaliseren is na 2013 min of meer gelijk gebleven; de noodzaak om personele tekorten aan te pakken is met name na 2016, toen (verwachte) tekorten opliepen, sterk gegroeid. Later in de periode 2013-2020 zijn aanvullende maatregelen genomen, zoals de aanpak van de werkdruk en de extra beloningsmiddelen in het po, die ook in dit onderzoek zijn betrokken.

Uit de beleidsreconstructie blijkt echter niet duidelijk met welke mix van maatregelen en hoe de gestelde doelen het beste bereikt kunnen worden. Complicerend is daarbij dat in het lerarenbeleid aan vele ‘knoppen’ kan worden gedraaid, binnen veel thematieken zoals arbeidsvoorwaarden, werkdruk en professionalisering. Een overkoepelende afweging van welke knoppen prioriteiten hebben en hoe het beste (het meest doeltreffend en doelmatig) gestuurd kan worden op de gewenste uitkomsten, ontbreekt in de onderliggende beleidsdocumenten. Het lerarenbeleid in de periode 2013-2020 bestaat daardoor weliswaar uit een op zichzelf genomen aannemelijke mix van maatregelen, maar biedt geen expliciete onderbouwing vooraf voor de verdeling van middelen over verschillende maatregelen, over beleid dat zich richt op kwalitatieve of kwantitatieve tekorten, over structurele maatregelen of tijdelijke impulsen of over beleid dat is gericht op de korte of de lange(re) termijn. Daardoor ontstaat een beleidsmix die zeer divers is.

Daar komt bij dat in het lerarenbeleid op verschillende manieren en vanuit verschillende perspectieven gestuurd wordt op gewenste uitkomsten. Het ministerie zet regelingen in die individuele leraren, teams van leraren, scholen of regionale samenwerking stimuleren. Sommige sturingsperspectieven hebben in de afgelopen periode aan belang gewonnen, zoals de inzet op samenwerkingsverbanden om kwalitatieve en kwantitatieve tekorten (integraal) aan te pakken en de rol van de schoolleider en van een strategisch HRM-beleid voor een samenhangend lokaal lerarenbeleid. Deze perspectieven bestaan naast een blijvend accent op gerichte subsidies en autonome leraren die zelf verantwoordelijk zijn voor hun professionele ontwikkeling. Doordat er perspectieven bijkomen en er geen afvallen, moet er in het lerarenbeleid aan steeds meer touwtjes worden getrokken. Anderzijds is het lerarenbeleid in interviews ook omschreven als een ‘mammoettanker’ die OCW probeert bij te sturen met vaak relatief kleine bedragen, in vergelijking tot de lumpsum bekostiging van scholen. Al met al zijn afzonderlijke maatregelen vaak wel (min of meer) evidence based, zoals de meerwaarde van de begeleiding van startende leraren, maar is de onderbouwing vooraf van keuzes en accenten in de gehele beleids- en sturingsmix van het lerarenbeleid niet als groot te beoordelen.

De rol van OCW is daarin niet enkel bepalend. Het lerarenbeleid is een resultante van afspraken in regeerakkoorden, cao-afspraken, sectorakkoorden, maatregelen en impulsen van OCW en het beleid van schoolbesturen en lerarenopleidingen. Het lerarenbeleid is hiermee niet enkel van het ministerie van OCW, maar wordt gevormd door alle betrokken organisaties. Uitgangspunt is dat scholen en lerarenopleidingen in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun leraren. Het ministerie van OCW wil met de uitvoering van de Lerarenagenda ruimte en vertrouwen geven aan initiatieven en waar nodig financiële middelen ter beschikking stellen of in de weg zittende wet- en regelgeving aanpakken.

Uitgaven aan het lerarenbeleid

De totale cumulatieve uitgaven van het lerarenbeleid zoals gereconstrueerd voor de periode 2013-2020 bedragen circa 9,3 miljard euro. In deze periode zijn de jaarlijkse uitgaven aan het lerarenbeleid *sterk toegenomen*. Vanaf 2018 is er een relatief sterke toename die samenhangt met de werkdrukmiddelen uit het werkdrukakkoord po 2018, het Convenant aanpak lerarentekort 2020-2021 en de extra beloningsmiddelen voor het po. De extra beloningsmiddelen gelden in dit onderzoek als een intensivering, maar zijn niet helemaal gelijk te schakelen met een beleidsmaatregel in klassieke zin, zoals een subsidieregeling. De extra beloningsmiddelen vloeien in de lumpsum. Het effect van de extra loonruimte op personele knelpunten in het po is niet geëvalueerd.

De extra middelen van het lerarenbeleid komen vooral ter beschikking via een aanvulling op de lumpsum bekostiging van scholen en ten tweede via subsidieregelingen. De aanvullende bekostiging is in de periode 2013-2020 met 86 procent van de totale uitgaven de belangrijkste geldstroom in het lerarenbeleid. De vijf grootste aanvullende bekostigingsposten zijn:

1. *Professionaliseringsmiddelen po en vo* (49% van de totale aanvullende bekostiging): voor de professionalisering van leraren en schoolleiders zijn in de periode 2015-2020 extra middelen ter beschikking gesteld via de prestatiebox regeling.
2. *Werkdrukmiddelen po* (12%): om de werkdruk in het po te verminderen zijn structureel middelen beschikbaar gesteld oplopend van € 237 miljoen in 2018 naar € 380 miljoen in 2020.
3. *Extra beloningsmiddelen po* (10%): vanaf 2018 (structureel € 270 mln. per jaar, vanaf 2020 € 285 mln.) zijn extra beloningsmiddelen voor het po ter beschikking gesteld.
4. *Functiemix vo Randstadregio's* (6%): voor het vo zijn aanvullende beloningsmiddelen beschikbaar voor de versterking van de functiemix in de Randstadregio's.
5. *Persoonlijk ontwikkelbudget* (5%): leraren in het po, vo (en mbo) hebben sinds 2015 de beschikking over een persoonlijk ontwikkelbudget. Dit budget is bovenop de middelen voor professionalisering via de prestatiebox ter beschikking gesteld.

De vijf belangrijkste *subsieregelingen* qua financiële omvang in het lerarenbeleid zijn:

1. *Lerarenbeurs* (61% van de totale subsidie-uitgaven): de Lerarenbeurs subsidieert opleidings- en vervangingskosten tijdens studieverlof.
2. *Zij-instroomregeling* (10%): deze regeling subsidieert de opleiding van onbevoegde zij-instromers.
3. *Impuls lerarentekorten vo* (6%): de impuls lerarentekorten vo (€ 100 mln. euro voor de periode 2013-2016) betrof diverse maatregelen om de kwantiteit en kwaliteit van leraren in het vo te verbeteren.
4. *Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen* (5%): dit betreft een subsidie in de periode 2013-2016 ter versterking van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen, mede ten behoeve van het professionaliseren van leraren.
5. *Promotiebeurs voor leraren* (3%): de promotiebeurs stelt leraren in staat om onderzoek te doen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Doelrealisatie lerarenbeleid

Voor het lerarenbeleid als geheel kan op basis van monitorgegevens allereerst wat gezegd worden over de doelrealisatie (zonder causale verbanden met specifieke maatregelen).

Positieve ontwikkelingen in de afgelopen periode zijn onder meer:

- In het po is het aandeel startende leraren dat begeleiding krijgt toegenomen van 71 procent (2015) tot 87 procent (2018).

- In het po is de uitstroom van startende leraren in de eerste drie jaar van hun aanstelling gehalveerd tot circa tien procent.
- In het po en vo is het aandeel masteropgeleide leraren licht gestegen tot resp. 22 en 38 procent (2016).

Minder positief is:

- Lerarentekorten in het po blijven de komende jaren naar verwachting toenemen, tot ruim 5000 fte in 2030; in het vo blijven er bij bepaalde vakken tekorten aan leraren.
- In het vo is het aandeel startende leraren dat begeleiding krijgt gedaald van 92 procent (2015) tot 86 procent (2019).
- In het vo is de uitstroom van startende leraren in de eerste drie jaar van hun aanstelling licht toegenomen tot rond of iets boven 25 procent.

Afgezet tegen de hoofddoelen van het lerarenbeleid, zoals het beoogde aandeel masteropgeleide leraren in het po en vo en de ambitie om alle startende leraren begeleiding te bieden, zijn doelen nog niet bereikt. Per saldo blijft de noodzaak van een effectief lerarenbeleid na 2020 bestaan. Met name de aanpak van kwantitatieve tekorten in het po en delen van het vo blijft urgent en is in de afgelopen periode zelfs urgenter geworden.

Bevindingen documentenanalyse

- Niet voor alle beleidsmaatregelen is een beleidsevaluatie beschikbaar. De belangrijkste maatregelen, zowel bij de aanvullende bekostiging als bij de subsidieregelingen, zijn echter wel geëvalueerd.
- De ‘bewijskracht’ van beleidsevaluaties ten aanzien van de doeltreffendheid is vaak beperkt. Hierdoor zijn harde conclusies over de doeltreffendheid van het lerarenbeleid ook beperkt mogelijk.
- Onverlet de vaak beperkte bewijskracht van onderzoeken is daaruit wel te concluderen dat veel maatregelen effectief (lijken te) zijn voor het bereiken van kwalitatief geformuleerde doelen.
- Er is weinig bekend over de doelmatigheid van afzonderlijke maatregelen omdat dit aspect nauwelijks geëvalueerd is. Doelmatigheid is hiermee sterk onderbelicht in beleidsevaluaties. Maatregelen worden in de beschikbare evaluaties meestal niet afgezet tegen de ingezette middelen en tegen beleidsalternatieven. Hierdoor kan niet worden vastgesteld in hoeverre doelen binnen het lerarenbeleid tegen zo min mogelijke kosten en ongewenste neveneffecten zijn gerealiseerd. Alleen de evaluatie van de functiemix vo Randstadregio’s en de twee evaluaties van de Lerarenbeurs doen uitspraken over doelmatigheid.
- Ten aanzien van het lerarenbeleid als geheel zijn op basis van de beschikbare evaluaties geen uitspraken mogelijk over doeltreffendheid en doelmatigheid. De beschikbare informatie over doelmatigheid schiet daarvoor hoe dan ook te kort. Wat de doeltreffendheid betreft is informatie beschikbaar over afzonderlijke maatregelen, maar niet over de synergie en de samenhang binnen het lerarenbeleid in vergelijking tot alternatieve beleidsmixen. Het is daardoor niet goed te zeggen wat de stand van zaken zou zijn geweest ten aanzien van belangrijke indicatoren van het lerarenbeleid zonder het gevoerde beleid of met inzet van een andere beleidsmix.

- Echter, gelet op de conclusies over de effectiviteit van afzonderlijke maatregelen heeft het lerarenbeleid hoe dan ook wel positieve impact gehad. Omdat de doelrealisatie laat zien dat knelpunten niet weg zijn en personele tekorten zelfs zijn toegenomen, kan anderzijds ook geconcludeerd worden dat het lerarenbeleid onvoldoende effectief is geweest om knelpunten daadwerkelijk op te lossen. De maatschappelijke en sociaaleconomische context van het lerarenbeleid speelt daarbij ook een grote rol. In de afgelopen periode heeft bijvoorbeeld de hoogconjunctuur personele knelpunten in het onderwijs verergerd, doordat in een hoogconjunctuur het onderwijs aan relatieve aantrekkingskracht op nieuw personeel inboet.
- De beschikbare evaluaties en onderzoeken zijn ook bekeken op informatie over succes- en faalfactoren die de effectiviteit van het beleid kunnen beïnvloeden. Dat levert twee duidelijke hoofdlijnen op:
 - in veel rapporten wordt benoemd dat werkdruk, tijdgebrek en vervangingsproblematiek binnen scholen de impact van lerarenbeleid beperken;
 - ook is vaak benoemd dat een succesfactor is als er een samenhangend, strategisch hrrm-beleid binnen scholen is.
 Dit impliceert dat de sterkere nadruk in de laatste jaren op (1) werkdrukvermindering, (2) een strategisch personeelsbeleid (SHRM) en (3) op integraal (lokaal en regionaal) maatwerk als kaders voor het lerarenbeleid een goede richting is en de effectiviteit van het lerarenbeleid als geheel kan versterken.

Aanbevelingen

De aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien, betreffen ten eerste de evaluatie-agenda van het toekomstige lerarenbeleid en ten tweede maatregelen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zouden kunnen verhogen.

Aanbevelingen met betrekking tot het evalueren van het lerarenbeleid

Uit de documentenanalyse blijkt samengevat dat ondanks dat er veelvuldig geëvalueerd en gemonitord wordt, er onvoldoende hard kan worden gemaakt in hoeverre de ingezette beleidsmaatregelen debet zijn aan ontwikkelingen in de gemonitorde outputindicatoren. Verder blijkt dat er nog verbeterpunten zijn ten aanzien van de bewijskracht van doeltreffendheid en het in kaart brengen van doelmatigheid. Tot slot is onduidelijk in hoeverre uitkomsten van beleidsevaluaties en monitoronderzoeken gebruikt worden om waar nodig beleid bij te sturen en/of als input voor nieuwe beleidsmaatregelen, waarmee wordt bijgedragen aan beleidsleren. Concreet zijn er de volgende aanbevelingen.

- I Definiëren en operationaliseren van doelen: aanbevolen wordt om een overkoepelende visie ten aanzien van het lerarenbeleid te formuleren en de algemene doelstelling te vertalen naar concrete beleidsdoelen en maatregelen die passen binnen die visie en deze vervolgens ook meetbaar en evalueerbaar te maken.
- II Opstellen van een beleidstheorie: om ex ante de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid te onderbouwen, is een overkoepelende beleidstheorie van het lerarenbeleid van belang. Deze beleidstheorie laat zien dat de samenhang van ingezette middelen en (tijdelijke en structurele) beleidsmaatregelen theoretisch gesproken doeltreffend en doelmatig is. Daarnaast kan de beleidstheorie handvatten bieden voor hoe beleidsmaatregelen ex durante gemonitord en ex post geëvalueerd kunnen worden door de relatie tussen beleidsmaatregelen en doelen te beschrijven.

- III Monitoren van de doelrealisatie: om ex durante de doelrealisatie van het lerarenbeleid te monitoren, zijn streefwaarden voor outputindicatoren die samenhangen met de beleidsmaatregelen en bijbehorende doelen van het lerarenbeleid van belang. Alhoewel er momenteel veelvuldig wordt gemonitord, ontbreekt het voor het overkoepelende lerarenbeleid veelal aan deze (kwalitatieve en kwantitatieve) streefwaarden.
- IV Evalueren van doeltreffendheid: om ex post de doeltreffendheid van het lerarenbeleid te evalueren, is de bewijskracht van de onderliggende beleidsevaluaties belangrijk. Hiervoor is het van belang om vooraf te bedenken hoe het beleid achteraf goed geëvalueerd kan worden. Zo is het in bepaalde gevallen mogelijk om beleidsmaatregelen gefaseerd in te voeren of om pilots of experimenten uit te voeren. Daarnaast kan de bewijskracht van beleidsevaluaties verbeterd worden door het toepassen van triangulatie: de combinatie van een beleidstheorie en verschillende kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodes.
- V Evalueren van doelmatigheid: om ex post de doelmatigheid van het lerarenbeleid te evalueren, is aan te bevelen om de doelmatigheid steeds expliciet onderdeel te maken van de onderzoeksopdracht en dit af te laten zetten tegen alternatieve maatregelen en bestedingen. Bij het opstellen van het beleid is aan te bevelen om steeds een ex ante kosten-batenanalyse van beleidsmaatregelen uit te voeren, waarbij de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven wordt vergeleken. Dit geeft inzicht in hoeverre hetzelfde effect met alternatieve beleidsmaatregelen tegen lagere kosten bereikt kan worden of in hoeverre alternatieve beleidsmaatregelen meer kunnen bereiken met dezelfde middelen.
- VI Integraal evalueren: de lumpsum bekostiging van scholen en de aanvullende middelen van het lerarenbeleid vullen elkaar aan. Het lerarenbeleid in beperkte zin (aanvullende bekostiging en subsidies) is naast de lumpsum een relatief gering bedrag. De evaluatie van het lerarenbeleid kan sterker gericht worden op de combinatie van de beide geldstromen, ofwel de inzet van extra middelen en de inzet van de lumpsum middelen conform onderlinge afspraken tussen OCW en sectoren over het lerarenbeleid. Nu focust de evaluatie-agenda sterk op de specifieke aanvullende impulsen en is er weinig inzicht in de effectiviteit van de bestedingen door scholen vanuit de lumpsum aan werving, behoud en professionalisering van leraren. Integraal evalueren betekent daarnaast dat er inzicht ontstaat hoe het totaal aan maatregelen in samenhang en synergie tot resultaten leidt. Verschuivingen in bestedingen zouden mogelijk tot meer opbrengsten en dus tot minder personele knelpunten in het onderwijs kunnen leiden, maar de onderbouwing hiervoor ontbreekt.

Aanbevelingen met betrekking tot het lerarenbeleid zelf

De basis om harde aanbevelingen te doen voor intensiveringen of bezuinigingen in het lerarenbeleid is beperkt, vanwege ontbrekend inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid. De volgende aanbevelingen zijn van belang.

- VII Verhogen samenhang en synergie van beleid: de complexiteit en de weerbarstigheid van de problematiek zijn gebaat bij een meer consistente en samenhangende beleidsmix vanuit een consistente en duidelijke sturingsfilosofie waarbij maatregelen in relatie tot elkaar en alternatieven worden afgewogen en belangrijke randvoorwaarden voor de effectiviteit van het beleid expliciet worden betrokken en aangepakt. Kennis van en inzichten in samenhangen en interdependenties in het beleid is wel aanwezig, maar het helpt als dit uitgeschreven wordt in een samenhangend kader met een duidelijke sturingsfilosofie waarin duidelijk is wie stuurt, wie faciliteert en vanuit welke visie of perspectief (zoals een strategisch HRM-beleid, regionale samenwerking of de autonomie van leraren). Nu zijn dat nog te zeer losse bouwstenen in de beleidsmix. Ook de mix van structurele en tijdelijke maatregelen mist een expliciete onderbouwing en is gebaat bij een lange termijn perspectief.

- VIII Verhogen doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid: de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid zou verhoogd kunnen worden door ineffectieve en/of ondoelmatige maatregelen te schrappen of bovengemiddeld effectieve en/of doelmatige maatregelen een grotere rol te geven. Uit de analyses van beschikbare rapporten kunnen dergelijke opties lastig gedestilleerd worden. Er springen geen duidelijk ineffectieve of zeer effectieve maatregelen uit, mogelijk met de uitzondering van de begeleiding van startende leraren. Daarbij is de bewijskracht bovendien vaak beperkt. Wel bleek hiervoor al dat als in het beleid (sterker) rekening wordt gehouden met tijdgebrek, werkdruk en vervangingsproblematiek en met een strategisch HRM-beleid als kader voor het lerarenbeleid in een school, de effectiviteit van maatregelen kan vergroten.
- IX Besparingsvarianten: omdat er geen duidelijk ineffectieve of ondoelmatige maatregelen uitspringen, is een besparingsvariant van 20 procent niet simpelweg in te vullen met het schrappen van bepaalde maatregelen. Doordat zoals gezegd de lumpsum bekostiging van scholen en de specifieke impulsen vanuit het lerarenbeleid elkaar aanvullen, is het aan te bevelen om eerst te borgen of evalueren dat lumpsum middelen conform onderlinge afspraken tussen OCW en sectoren worden ingezet voor het lerarenbeleid. Daardoor ontstaat er een beter beeld welke aanvullende middelen op welke thema's nodig zijn. Eventuele besparingen (of intensiveringen) zouden op basis van die helderheid over de besteding van de lumpsum ingevuld moeten worden. Omdat dit inzicht in de lumpsum bestedingen aan lerarenbeleid in belangrijke mate mist, zoals uitgaven van scholen aan professionalisering, is nu niet goed te zeggen welke besparingsvarianten zijn te adviseren.

1 Inleiding en onderzoeksvragen

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Dit rapport doet verslag van een terugblikkende analyse van het lerarenbeleid in de periode 2013-2020. Deze analyse heeft tot doel om het lerarenbeleid dat in de periode 2013-2020 is uitgevoerd in samenhang te beoordelen op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het onderzoek is onderdeel van de methodiek voor een strategische beleidsevaluatie nieuwe stijl, dat wil zeggen dat er eerst een terugblikkende analyse is, gevolgd door een advies voor toekomstig lerarenbeleid. Het ministerie van OCW zal onafhankelijke experts vragen om dat advies, waarbij het voorliggende rapport input is.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van bestaande bronnen. Aanvullend is een aantal gesprekken gevoerd met beleidsmakers van het ministerie van OCW. Er is geen nieuw onderzoek gedaan naar het lerarenbeleid. Deze aanpak betekent dat het voorliggende onderzoek afhankelijk is van wat er aan evaluaties beschikbaar is. Bij sommige maatregelen in het lerarenbeleid zijn er geen of alleen relatief oude evaluaties beschikbaar. En sommige recente maatregelen zijn nog niet goed geëvalueerd. Nevendoel van dit onderzoek is ook om witte plekken en eventuele zwakheden in de evaluatie van het lerarenbeleid aan te geven, zodat in een volgende periode de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid zo nodig beter bepaald kunnen worden.

De te evalueren beleidsmaatregelen komen voort uit het Nationaal Onderwijsakkoord (2013), de Lerarenagenda 2013-2020, de sectorakkoorden in het po en vo vanaf 2013 en de impuls tekortvakken voortgezet onderwijs. Ook maatregelen in het kader van het lerarenbeleid die na 2013 zijn genomen, zoals de beloningsmaatregelen in het po, het ‘Regeldrukakkoord’ en de aanpak van de werkdruk in het onderwijs, zijn onderdeel van deze doorlichting.

De algemene doelstelling van het lerarenbeleid van OCW is het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs door de beschikbaarheid van voldoende personeel van voldoende kwaliteit voor alle onderwijsdeelnemers.¹ Bij de thematiek waarop maatregelen zich richten zijn in dit onderzoek twee hoofdthema's onderscheiden:

- (1) het aantrekken en behouden van (toekomstige) leraren en
- (2) de professionele ontwikkeling van leraren gedurende hun loopbaan.

Het *opleiden* van nieuwe leraren valt buiten deze evaluatie. De recente analyse van Merel van Vroonhoven vormt, samen met andere adviezen en onderzoeken aangaande het opleiden van leraren, op deze thematiek de input voor fase 2 van deze evaluatie (het advies van experts). In het navolgende worden de lerarenopleidingen wel betrokken als het gaat om de samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen gericht op de begeleiding van startende leraren en de professionalisering van zittend personeel.

Deze strategische evaluatie is artikeloverstijgend: zowel artikel 9 van de begroting van OCW (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid) als de relevante delen van de begrotingsartikelen voor Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs zijn betrokken in de analyse. De begrotingsartikelen voor bve, hbo en wo blijven buiten beschouwing. Het lerarenbeleid voor deze sectoren valt dus buiten de scope van deze evaluatie. Sommige van de hierna te behandelen beleidsmaatregelen zijn mede gericht op het mbo. Dat is dan bij die maatregelen aangegeven; in de beschrijving van beleidsevaluaties is het mbo niet meegenomen.

1 Zie Rijksjaarverslag OCW 2018 (p.80)

1.2 Onderzoeksvragen

Voor de onderzoeksvragen zijn de vragen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) leidend.² Deze zijn een verplicht onderdeel van een strategische beleidsevaluatie. Het onderzoek is in vijf stappen uitgevoerd waarbij de structuur van de RPE-beleidsdoorlichting is gevolgd. De vijf onderzoekstappen zijn weergegeven in tabel 1.1.

Tabel 1.1: Onderzoeksvragen

Onderzoekstappen	Onderzoeksvragen
Stap 1: Reconstructie beleidstheorie	1. Wat was de aanleiding voor de beleidsmaatregelen die zijn genomen in de periode 2013-2020? Zijn deze nog steeds actueel?
	2. Wat was de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering en implementatie van de beleidsmaatregelen, en dan specifiek de rol en verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW?
	3. Wat was de aard en de samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten en waarom is specifiek voor een bepaald beleidsinstrument gekozen?
Stap 2: Documenten-analyse (analyse beleidsevaluaties en begroting)	4. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd om het beleid te evalueren, op welke wijze is dit gebeurd en om welke redenen?
	5. Welke beleidsmaatregelen zijn nog niet geëvalueerd en wat is daarvan de reden?
Stap 3: Beoordeling doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid	6. Zijn de doelen van het lerarenbeleid, zoals die geformuleerd zijn in de periode 2013-2020, gerealiseerd? Hoe doeltreffend zijn de beleidsmaatregelen geweest? Is er sprake van positieve en/of negatieve (neven)effecten? En op wie zijn de effecten van toepassing? Was dit de bedoelde doelgroep? In hoeverre worden de ambities van het ministerie van OCW gedeeld door het onderwijsveld?
	7. Wat waren de uitgaven, en de onderbouwing daarvan, die gepaard zijn gegaan met de genomen beleidsmaatregelen? Hoe doelmatig zijn deze beleidsmaatregelen geweest?
Stap 4: Inventarisatie beleidsopties	8. Indien het moeilijk is om uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, wat is er dan (méér) nodig om hierover wel uitspraken te doen?
	9. Welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te verhogen, rekening houdend met een bezuinigingsvariant van 20 procent?
Stap 5: Synthese, conclusie en rapportage	Hoofdvraag: In hoeverre is het beleid en de daarbij gebruikte beleidsinstrumenten, die zijn ingezet in de periode 2013-2020 om de aantrekkelijkheid van het beroep te vergroten om meer leraren aan te trekken en te behouden en de professionele ontwikkeling van de ‘zittende’ leraren te bevorderen, doeltreffend en doelmatig geweest?

1.3 Verantwoording van de methode

1.3.1 Stap 1: Reconstructie beleidstheorie

In de eerste onderzoekstap is de beleidstheorie gereconstrueerd die antwoord moet geven op onderzoeksvragen 1 tot en met 3:

1. *Wat was de aanleiding voor de beleidsmaatregelen die zijn genomen in de periode 2013-2020? Zijn deze nog steeds actueel?*
2. *Wat was de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering en implementatie van de beleidsmaatregelen, en dan specifiek de rol en verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW?*
3. *Wat was de aard en de samenhang van de ingezette beleidsinstrumenten en waarom is specifiek voor een bepaald beleidsinstrument gekozen?*

² Zie bijlage 5 voor de 15 vragen die horen bij een beleidsdoorlichting

De beleidstheorie geeft – voor zover beschikbaar – een (theoretische) onderbouwing van het lerarenbeleid. Het beschrijft de genomen beleidsmaatregelen, de gestelde doelen van deze beleidsmaatregelen en de motivering van (of theorie achter) deze beleidsmaatregelen.

Inventarisatie doelen en beleidsmaatregelen

Allereerst zijn de gestelde doelen en genomen beleidsmaatregelen uit het lerarenbeleid van OCW geïnterviewd en beschreven. Hierbij is artikeloverstijgend gekeken naar begrotingsartikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid) en naar de relevante delen van de begrotingsartikelen 1 (Primair Onderwijs) en 3 (Voortgezet Onderwijs). Voor deze inventarisatie is bronnenonderzoek gedaan waarvoor strategische agenda's, rijksbegrotingen, jaarverslagen, interne nota's, Kamerbrieven en andere beleidsdocumenten van OCW als basis hebben gediend. Ook zijn betrokken de sectorakkoorden in het po en vo.

Interviews met beleidsmakers OCW

Na opstelling van het overzicht van doelen en relevante beleidsmaatregelen, zijn vier online groepsgesprekken gevoerd met beleidsmakers van OCW die betrokken zijn (geweest) bij het lerarenbeleid. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden op 1 en 2 december 2020. Het doel van deze interviews was om de inventarisatie van doelen en beleidsmaatregelen te toetsen en een verdere reconstructie te maken van de beleidstheorie.

1.3.2 Stap 2: Documentenanalyse (analyse beleidsevaluaties en begroting)

In de tweede onderzoekstap is een overzicht opgesteld en een analyse uitgevoerd van de uitgevoerde beleidsevaluaties en de OCW-begroting die een antwoord moeten geven op onderzoeksvragen 4 en 5.

Activiteit 1: Opstellen overzicht beleidsevaluaties en documentanalyse

Een gestructureerde documentenanalyse is uitgevoerd van de evaluaties van de beleidsmaatregelen uit het lerarenbeleid in de periode 2013-2020. Een lijst van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 1 ('Lijst van de bestudeerde documenten en evaluaties'). Deze lijst is tot stand gekomen in nauw overleg met OCW. De bewijskracht van evaluaties aangaande doeltreffendheid van maatregelen is beoordeeld aan de hand van de volgende criteria (zie voor een uitgebreide verantwoording bijlage 4 ('Verantwoording documentenanalyse')):

- validiteit en betrouwbaarheid (bijv. in de vorm van de aanwezigheid en beschrijving van veronderstellingen, causaliteit, operationalisatie);
- methodologische verantwoording (bijv. populatiebeschrijving, representativiteit, beschrijving gegevensbronnen, verantwoording methoden en technieken, gebruik verschillende methoden, vermelding tekortkomingen);
- relatie tussen bevindingen en conclusies en duiding van conclusies op basis van doelen van het beleid;
- volledigheid van de beantwoording van de onderzoeksvragen.

De bewijskracht van de beleidsevaluaties is ingeschaald op een zogenoemde effectladder (zie tabel 1.2). Deze effectladder is opgesteld op basis van wetenschappelijke literatuur en eerdere ervaringen met de effectladder en met doeltreffendheidsonderzoek. Het resultaat is een beeld van in hoeverre beleidsmaatregelen zijn geëvalueerd en ook zodanig zijn geëvalueerd dat er een oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk is. De positie op de effectladder zegt overigens weinig over de kwaliteit van een onderzoek. Als de vraag naar doelmatigheid bijvoorbeeld geen onderdeel was van de onderzoeksoopdracht, dan zal een onderzoek daarover ook geen conclusies bevatten. Ook zijn vaak geen experimenten mogelijk doordat een evaluatie vaak wordt gestart als een maatregel al een tijdlang actief is, zodat een causaal verband lastig is te leggen.

Alle elementen die in de bronnen zijn gevonden die relevant zijn voor de beantwoording van onderzoeksvragen, zijn (met eventueel nuanceringsen erbij) opgeslagen in digitale kaarten waarin het materiaal is geordend. In bijlage 2 is de gehanteerde structuur beschreven ('Lijst van de bestudeerde documenten en evaluaties').

Tabel 1.2: De effectladder: beoordeling bewijskracht van beleidsevaluaties

Niveau	Predicaat	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Experimenten (gouden standaard), natuurlijke experimenten i.c.m. econometrie.*	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Combinatie van descriptief, veelbelovend en indicatief.	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Meta-analyses, andere econometrische analyses die doelrealisatie, trends of gedragsverandering aantonen.**	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Veel- belovend	Expert judgement, beleidstheorie, theoretische modellen, theoretische analyses, uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews.***	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Beschrijving van het doel, de doelgroep, de voorwaarden en de interventiemethode.	Mogelijk (in)effectief

* Regression discontinuity, difference-in-difference, instrumentele variabelen en/of propensity score matching.

** De doeltreffendheid van beleid wordt aangetoond door trends (beweging) in indicatoren te bestuderen.

*** Onderzoeksmethodes waarin effecten meer kwalitatief in beeld worden gebracht worden door de effectladder als een terugvaloptie beschouwd in die gevallen waar het niet mogelijk is de effecten te kwantificeren. Hier volgt het rapport de methodiek van de Maryland Scientific Methods Scale (Farrington et al., 2002) en de resultaten van het rapport 'Durf te meten' van de Cie. Theeuwes.

Activiteit 2: Koppelen beleidsmaatregelen aan begroting

De kosten zijn in kaart gebracht aan de hand van de rijksbegroting van OCW, interviews met begrotingsexperts van OCW en kosteninformatie uit de uitgevoerde beleidsevaluaties. Hierbij zijn de beleidsmaatregelen zo goed mogelijk gekoppeld aan een begrotingspost met bijbehorende uitgaven. Vervolgens is in kaart gebracht in hoeverre de relevante begrotingsartikelen zijn 'afgedekt' met beleidsevaluaties en in hoeverre er 'witte vlekken' bestaan.

Activiteit 3: Bijeenkomst met begrotingsexperts OCW

De koppeling van beleidsmaatregelen en de uitgaven in de relevante begrotingsartikelen is besproken in een bijeenkomst op 21 januari 2021 met begrotingsexperts van OCW.

1.3.3 Stap 3: Beoordeling doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

In de derde onderzoekstap zijn de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen uit het lerarenbeleid beoordeeld.

Activiteit 1: beoordeling doeltreffendheid en doelmatigheid

De RPE definieert 'doeltreffend' als 'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd'. 'Doelmatig' is gedefinieerd als 'de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd'. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid te beoordelen is per beleidsmaatregel een samenvatting gegeven van de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid uit de uitgevoerde beleidsevaluaties. De beoordeling van de mate waarin de doelrealisatie (causaal) is te herleiden tot de genomen beleidsmaatregelen, stelt eisen aan de definitie en meetbaarheid van de doelen van beleidsmaatregelen. De score op de eerder beschreven effectladder is meegewogen bij het beoordelen van de doeltreffendheid van het lerarenbeleid.

Activiteit 2: Interviews met beleidsmakers OCW

Hierna is de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid getoetst en eventueel bijgesteld door middel van interviews met beleidsmakers van OCW.

1.3.4 Stap 4: Inventarisatie beleidsopties

In de vierde onderzoekstap zijn beleidsopties geïnventariseerd om in de toekomst de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid zo nodig beter in kaart te brengen en te verhogen. Hiermee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvragen 8 en 9. Daartoe is ten eerste een analyse uitgevoerd op basis van de beschikbare beleidsevaluatie van succes- en faalfactoren die de effectiviteit van maatregelen in het kader van het lerarenbeleid kunnen beïnvloeden. Vervolgens zijn op basis van de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid beleidsopties geïnventariseerd om in de toekomst de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid beter in kaart te kunnen brengen en te verhogen. Beleidsmaatregelen met een positieve beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid in combinatie met een hoge score op de effectladder, kunnen daarbij worden aangemerkt als kansrijke beleidsopties.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 ('Beleidstheorie en overzicht lerarenbeleid 2013-2020') is de onderbouwing van het lerarenbeleid (de beleidstheorie) vanuit het perspectief van 2013 gereconstrueerd. De uitgaven aan het lerarenbeleid in de periode 2013-2020 zijn gereconstrueerd in hoofdstuk 3 ('Uitgaven lerarenbeleid 2013-2020'). In hoofdstuk 4 ('Feiten en cijfers leraren') bevat een samenvatting van de belangrijkste feiten en cijfers die een beeld geven van de doelrealisatie van het lerarenbeleid. In hoofdstuk 5 ('Uitgevoerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken') is weergegeven welke beleidsevaluaties en monitoronderzoeken zijn uitgevoerd en is de bewijskracht van die onderzoeken beoordeeld, dat wil zeggen in hoeverre die onderzoeken een causaal verband kunnen leggen tussen beleidsmaatregel(en) en uitkomsten. In hoofdstuk 6 ('Beoordeling doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid') is samengevat wat uit de beschikbare onderzoeken concreet blijkt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmaatregelen. In hoofdstuk 7 ('Lerarenbeleid in context: succes- en faalfactoren') is het lerarenbeleid in de context van succes- en faalfactoren binnen scholen gezet, zoals die blijken uit de beschikbare evaluaties, onderzoeken en monitors. Het rapport eindigt met een aantal aanbevelingen in hoofdstuk 8 ('Aanbevelingen'). Voor een volledige samenvatting van de aanpak van dit onderzoek en de bevindingen, conclusies en aanbevelingen zij verwezen naar de samenvatting aan het begin van dit rapport.

Deze beleidsdoorlichting bevat daarnaast een aantal bijlagen. Bijlage 1 bevat de lijst van de bestudeerde documenten en evaluaties die gebruikt zijn voor de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (met de corresponderende nummers). Bijlage 2 geeft de checklist weer die gebruikt is bij de analyse van deze documenten. Bijlage 3 bevat een aantal tabellen met de uitgaven in het kader van het lerarenbeleid in de periode 2013-2020. Bijlage 4 geeft een verantwoording van de documentanalyse. Bijlage 5 bevat een overzicht van de vijftien onderzoeksvragen die centraal staan in een beleidsdoorlichting volgens de RPE-richtlijnen. Bijlage 6 toont alle bronnen die geraadpleegd zijn bij deze beleidsdoorlichting (niet alleen de bestudeerde documenten, maar ook andere bronnen). Bijlage 7, tenslotte, geeft een overzicht van figuren en tabellen die in het rapport zijn opgenomen.

2 Beleidstheorie en overzicht lerarenbeleid 2013-2020

In dit hoofdstuk blikken we terug op het lerarenbeleid voor het po en vo aan de hand van de doelen en de motivering (de ‘theorie’) achter het beleid. Welke instrumenten zijn ingezet en met welk idee en welke doelstelling? Is de aanleiding voor beleidsmaatregelen na 2013 veranderd? Wat was de (beoogde) rol- en verantwoordelijkheidsverdeling bij de uitvoering en implementatie van de beleidsmaatregelen en wat was specifiek de rol van het ministerie van OCW?

Onderstaande paragrafen bevatten een overzicht van de maatregelen en beleidsimpulsen in de te onderzoeken periode. Hierbij zijn zoals gezegd de volgende hoofdthema’s onderscheiden, namelijk het aantrekken van leraren, het behouden van (startende) leraren en de professionele ontwikkeling van leraren. Het initieel opleiden van leraren valt zoals aangegeven buiten deze evaluatie. De samenwerking tussen scholen en lerarenopleidingen is wel relevant als het gaat om het samen begeleiden en professionaliseren van leraren.

De beleidstheorie is getoetst bij de geïnterviewde ambtenaren van OCW en de begeleidingscommissie. Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing die mede is gebaseerd op interviews met bij het lerarenbeleid betrokken ambtenaren van het ministerie van OCW en een gezamenlijke bespreking met sociale partners (vakbonden en sectororganisaties) in het onderwijs.

2.1 De aanleiding voor beleidsmaatregelen en veranderingen daarna

De algemene doelstelling van het lerarenbeleid van het ministerie van OCW is de beschikbaarheid borgen van voldoende personeel van voldoende kwaliteit voor alle onderwijsdeelnemers. De urgentie van concrete beleidsmaatregelen kan variëren in de tijd, omdat gesignaleerde kwalitatieve en kwantitatieve knelpunten ook kunnen variëren in de tijd. Concrete beleidsmaatregelen hangen idealiter samen met gesignaleerde oorzaken van gesignaleerde knelpunten. Een voorbeeld van een redeneerlijn is:

- als er (verwachte) tekorten zijn aan leraren;
- én als duidelijk is dat hoge werkdruk een rol speelt bij de werving en het behoud van leraren;
- én als duidelijk is dat de werkdruk in het onderwijs hoog is;
- én als duidelijk is hoe de werkdruk kan worden verlaagd;
- dan zijn beleidsmaatregelen opportuun die op die mechanismen aangrijpen;
- mits die maatregelen (naar verwachting) doeltreffend en doelmatig (kosten in balans met de baten) zijn.

Omdat de start van het lerarenbeleid in de onderzochte periode in 2013 ligt, zou anno 2013 – idealiter – duidelijk moeten zijn geweest dat er kwalitatieve en kwantitatieve personele knelpunten waren, met aanwijsbare oorzaken die aanleiding gaven tot daarop gerichte (samenhangende) maatregelen. Dat is in de navolgende drie paragrafen gereconstrueerd voor de drie pijlers in dit onderzoek. Voorts is een inschatting gegeven in hoeverre de aanleiding voor beleidsmaatregelen na 2013 is veranderd.

2.1.1 Kwantitatieve tekorten: werving van leraren

In de Lerarenagenda 2013-2020 ligt het accent op de kwaliteit van lerarenopleidingen en op de kwaliteit en professionalisering van leraren. Kwantitatieve tekorten worden slechts kort benoemd. Dit laat onverlet dat er anno 2013 wel zorgen waren over (verwachte) tekorten. In het Nationaal Onderwijsakkoord³ (NOA) uit 2013 worden verwachte tekorten in het po en het vo nadrukkelijk benoemd en de bewindsvleugels van OCW meldden in november 2013 aan de Tweede Kamer⁴ dat oplopende lerarentekorten worden verwacht.

³ Het NOA is een akkoord tussen het toenmalige kabinet en de Stichting van het Onderwijs waarin werkgevers- en werknemersorganisaties in het onderwijs samenwerken.

⁴ Gebaseerd op Kamerbrief Werken in het onderwijs van 20 november 2013, Vergaderjaar 2013-2014, 27 923 Nr. 173.

In het vo zouden die in de eerste jaren na 2013 nog beperkt zijn, om daarna op te lopen als gevolg van een forse daling van het aantal pabo-gediplomeerden. De problematiek in de grote steden zou naar verwachting het grootst zijn. In het vo verwachtte OCW anno 2013 op middellange termijn een oplopende vacaturegraad tot circa 2,5 procent. Op langere termijn echter leken ontgroening en vergrijzing elkaar redelijk te compenseren, waardoor de arbeidsmarkt in het vo vanaf 2018 naar verwachting redelijk in evenwicht zou zijn. Bij ongewijzigd beleid werden in het vo wel specifieke knelpunten verwacht voor de exacte vakken en de moderne talen en bij de eerstegraads bevoegde leraren.

Factoren

In 2013 zijn de volgende algemene factoren (buiten de lerarenopleidingen) met betrekking tot tekorten beschreven (Lerarenagenda 2013-2020, NOA 2013):

- weinig positief imago lerarenberoep;
- vergrijzing/pensionering met name bij eerstegraads leraren;
- relatief minder goede arbeidsvoorwaarden ten opzichte van andere sectoren;
- hoge werkdruk;
- het belang van een professionele leercultuur als wervingsfactor (als leraren continu hun bekwaamheid bijhouden, wordt het lerarenberoep aantrekkelijker voor nieuwe toetreders).

Veranderingen na 2013

De urgentie van personele tekorten in het onderwijs is anno 2013 als redelijk te omschrijven en betrof vooral *segmenten* in het onderwijs: de grote steden en in het vo bepaalde vakken en het eerstegraads lesgebied. Tekorten werden in 2013 vooral *voorspeld*, maar waren op veel scholen niet concreet merkbaar. Veel aandacht ging in die tijd uit naar de (verwachte) krimp van leerlingenaantallen, waarbij de krimp personele knelpunten mitigeerde. In de jaren na 2013 zijn de zorgen over (verwachte) tekorten in het onderwijs *toegenomen*. Een kantelpunt is ruwweg rond 2016-2017 te positioneren, waarna de personele tekorten een hoofdthema in het onderwijsbeleid worden. In mei 2018 concludeerde de Onderwijsraad dat de tot dan toe genomen maatregelen onvoldoende effect hadden en de Raad noemde daarbij de tekorten in po 'ernstig' en in het vo 'nijpend'⁵. Vanaf 2013 is ongewijzigd gebleven dat de tekorten in het vo vooral de exacte vakken en de talen betreffen.

In het lerarenbeleid is op de vergrote urgentie van personele tekorten gereageerd met onder meer aanvullende maatregelen voor werkdrukverlaging in het po (2018), extra beloningsmaatregelen in het po (2018) en de stimulering van regionale plannen om lerarentekorten in het po en het vo aan te pakken (2019).

2.1.2 Begeleiding en behoud startende leraren

In de Lerarenagenda 2013-2020 is beschreven dat de overgang van de lerarenopleiding naar lesgeven groot is. Veel leraren ervaren hun eerste werkjaar als een 'kwestie van overleven'. Een kwart van de beginnende leraren in het vo verliet anno 2013 het onderwijs binnen vijf jaar. Het belang van de begeleiding van startende leraren was anno 2013 reeds in veel onderzoeken aangetoond; leraren die goed begeleid worden, zijn meer geneigd in het beroep te blijven, ontwikkelen zich sneller tot het niveau van een ervaren leraar en krijgen meer plezier in het lesgeven.⁶

Factoren

Scholen kunnen blijkens de Lerarenagenda 2013-2020 nog veel werk maken van goed personeelsbeleid met een goed begeleidingsprogramma, mede in samenwerking met de lerarenopleidingen. Het NOA 2013 beschrijft dat ook vergroting van het werkplezier, professionele autonomie en zeggenschap belangrijk zijn om leraren te behouden voor het onderwijs. Daarnaast zijn aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en beheersing van de werkdruk benoemd als factoren om leraren te binden aan het onderwijs.

⁵ Onderwijsraad, Briefadvies Lerarentekorten, 28 mei 2018.

⁶ Zie voor een overzicht o.m. RUG, 2019.

Het NOA (2013) stelt dat veel leraren een hoge werkdruk ervaren en dat een deel van de werkdruk wordt veroorzaakt door de wijze waarop zij zich op grond van interne of externe regelgeving moeten verantwoorden over hun handelen. Vermindering van de regeldruk, als bijdrage aan de werkdruk, is derhalve een belangrijke doelstelling in het NOA. Intensieve begeleiding van beginnende leraren was blijkens onder meer het sectorakkoord po 2014 anno 2013 nog niet op alle scholen goed georganiseerd. De meeste begeleidingsprogramma's waren vooral gericht op het welzijn van leraren en veel minder op het stimuleren van professionele ontwikkeling.

Veranderingen na 2013

Het begeleiden van leraren is in de afgelopen periode onveranderd van groot belang gebleven voor de reguliere opleidingsroutes. Met de introductie van en de groeiende belangstelling voor verkorte opleidingsroutes zoals de educatieve minor en de educatieve module en het gegroeide gebruik van zij-instroomtrajecten, is het belang van de begeleiding en de verdergaande professionalisering voor deze nieuwe instromers in de afgelopen jaren nog gegroeid.

2.1.3 Professionaliseren leraren

In de Lerarenagenda 2013-2020 is benoemd dat het voor leraren de komende jaren steeds belangrijker wordt dat ze goed kunnen omgaan met verschillen tussen leerlingen (complexe of differentiatievaardigheden). Anno 2013 blijkt uit rapportages van de Inspectie van het Onderwijs dat veel leraren in het po en vo de complexe leraarvaardigheden onvoldoende beheersen. Doel in de sectorakkoorden po en vo 2014 is dat *alle* leraren in 2020 de differentiatievaardigheden beheersen en daarmee vakbekwaam zijn. In de sectorakkoorden 2014 is er voorts aandacht voor investeren in de ICT-vaardigheden van leraren, vaardigheden in de omgang met mondige ouders en op het vergroten van het aandeel masteropgeleide leraren in po en vo.

Factoren

De Lerarenagenda 2013-2020 stelt dat veel leraren behoefte hebben aan ondersteuning bij het ontwikkelen van complexe vaardigheden maar ook dat het ze aan tijd, geld of geschikte scholingsmogelijkheden ontbreekt. De school als lerende organisatie kent blijkens de Lerarenagenda nog tekortkomingen. Veel leraren voeren minder dan één keer per jaar of nooit een functioneringsgesprek. Veel scholen worstelden anno 2013 met de vraag hoe ze zich kunnen ontwikkelen tot een lerende organisatie. Het beoordelen van elkaar en door leidinggevendens lag gevoelig. Peer review vraagt tijd, ruimte en onderling vertrouwen. De Lerarenagenda stelt dat leraren deze ruimte niet altijd ervaren, maar ook dat leraren erkennen dat zij deze ruimte ook zelf actiever kunnen opeisen en benutten. Een autonome beroepsgroep die zelf een beroepsstandaard onderhoudt en bewaakt, met een lerarenregister van en voor leraren, wordt in 2013 gezien als een belangrijke factor bij professionalisering. Als belangrijke randvoorwaarde voor een lerarenbeleid geldt een strategisch personeelsbeleid (SHRM), waarin besturen integraal sturen op onderwijskwaliteit en waar ze het financieel management en het HRM-beleid op afstemmen. In veel scholen is een SHRM-aanpak nog onderontwikkeld, stellen de sectorakkoorden po en vo 2014. In SHRM wordt een cruciale rol aan de schoolleider toebedeeld. Er is volgens de sectorakkoorden nog ruimte voor verdere professionalisering van schoolleiders, waartoe onder meer een Schoolleidersregister PO (vanaf 2013) en een Schoolleidersregister VO (vanaf 2015) zijn ingericht. Voorts laten scholen volgens de Lerarenagenda nog kansen liggen in de samenwerking met de buitenwereld (bedrijven, lerarenopleidingen, academische wereld). De sectorakkoorden 2014 leggen accent op intensivering en verbreding van de samenwerking met de lerarenopleidingen, gericht op de opleiding, de begeleiding en de professionele ontwikkeling van startende en zittende leraren.

Veranderingen na 2013

Professionalisering is een vaste pijler in het lerarenbeleid in de afgelopen decennia en blijft dat ook in de periode 2013-2020. Naast specifieke maatregelen als de Lerarenbeurs wordt in de periode 2013-2020 de professionele ontwikkeling van leraren sterker in samenhang met die van schoolleiders en bestuurders gezien en wordt een strategisch personeelsbeleid (SHRM) meer nadrukkelijk het kader voor professionalisering. In het geactualiseerde sectorakkoord po (2018) bijvoorbeeld is een verschuiving opgenomen van een focus op individuele leraarvaardigheden naar doelstellingen gericht op verbetering van het integrale personeelsbeleid⁷.

2.2 Beleidsmaatregelen lerarenbeleid 2013-2020

De beleidsmix in de periode 2013-2020 bestaat uit de onderstaande maatregelen. Sommige maatregelen, zoals de Lerarenbeurs en de functiemix, zijn in de periode voor 2013 gestart. Andere maatregelen zijn aanvullend genomen in de periode 2016-2019. De overige maatregelen hebben hun oorsprong met name in de afspraken in het NOA 2013 en de sectorakkoorden po en vo uit 2014. De Lerarenagenda 2013-2020 bundelt de initiatieven tot een agenda.

De maatregelen zijn hierna thematisch gerubriceerd op enkele hoofdthema's of aangrijpingspunten voor beleid:

- verbetering arbeidsvoorwaarden zoals lonen;
- verbetering arbeidsomstandigheden zoals werkdruk;
- (begeleiding) startende leraren;
- integrale aanpak tekorten zoals via regionale samenwerking of een strategisch HR-beleid;
- extra professionaliseringsmiddelen voor scholen;
- beurzen en budgetten voor opleiding en ontwikkeling, individueel of per team aan te vragen;
- versterking beroepsgroep zoals via een lerarenregister.

De impuls tekortvakken vo uit 2013 is in dit opzicht lastig in te delen omdat die uit meerdere maatregelen bestaat. Deze impuls is een initiatief om de personele knelpunten in het vo die vooral bepaalde vakken betreffen, aan te pakken. Het kabinet Rutte II besloot om daarvoor eenmalig 100 miljoen euro uit te trekken voor de periode 2013-2016. Voor de onderhavige analyse zijn vooral de projecten binnen deze impuls van belang die de begeleiding en de professionalisering van (startende) leraren betreffen. Dat gaat om:

1. VierSlagLeren;
2. het programma STEM Teacher Academy;
3. het project Begeleiding startende leraren;
4. de stimulering van professionele leergemeenschappen (plg's) binnen en tussen scholen.

Deze vier maatregelen zijn hierna apart gerubriceerd onder verschillende thema's. In paragraaf 2.3 zijn de belangrijkste beleidsmaatregelen op een tijdlijn geplaatst, mede in relatie tot de relevante beleidsdocumenten, zoals de sectorakkoorden.

2.2.1 Verbetering arbeidsvoorwaarden

Om scholen meer ruimte te bieden voor de beloning van leraren zijn in de afgelopen jaren – verschillend voor po en vo – op meerdere momenten extra middelen beschikbaar gesteld. Dit betreft concreet de functiemix en extra middelen voor de beloning van leraren.

⁷ Zie ook: Actualisatie sectorakkoord vo (2018): 'Strategisch personeelsbeleid is een belangrijke voorwaarde voor de doorlopende leerlijnen van leraren en schoolleiders, voor goed onderwijs en voor de school als aantrekkelijke werk- en leeromgeving. Op het gebied van strategisch personeelsbeleid gebeurt al veel op scholen, maar er is nog winst te boeken.'

Funciemix en funciemix Randstadregio's (2009)

De funciemix stelt extra middelen ter beschikking waarmee scholen de carrièrelijnen van leraren kunnen verkorten; in het po van achttien naar vijftien stappen en in het vo van achttien naar twaalf stappen naar het maximum van de functieschaal. Ten tweede kan een grotere groep leraren een hogere salarisschaal worden geboden.

Doelstelling: Het carrièreperspectief van het lerarenberoep aantrekkelijker te maken en zo meer leraren aan te trekken en te behouden.

Beleidsgedachte: Het lerarenberoep is minder aantrekkelijk vanwege de lange carrièrelijnen en het geringe loopbaanperspectief. Daardoor is het minder aantrekkelijk om lang in het onderwijs te blijven werken. Scholen hebben te weinig middelen om meer salarisperspectief te bieden. De funciemix biedt deze middelen en stelt scholen aldus in staat leraren meer salaris te bieden en hen langer aan het onderwijs te binden.

Beoogde output: In 2008 was in het basisonderwijs de doelstelling dat vanwege de funciemix veertig procent van de leraren (in 2014) in loonschaal LB⁸ zit. In het vo zijn de doelstellingen (in 2014) schaal LC voor 27 procent van de leraren (Randstad: 55%). De doelstelling bij schaal LD is dat 27 procent van de leraren in het vo daarin zit (Randstad: 29%). In 2020 zijn de doelstellingen die gesteld zijn voor 2014, in het algemeen nog niet behaald. Nuancering is hierbij dat in het vo schoolbesturen maatwerkafspraken konden maken in overleg met de vakbonden. In het po is de kwantitatieve doelstelling in 2018 losgelaten, met behoud van de algemene doelstelling van meer functiedifferentiatie.

Extra middelen loonruimte (2013 en 2018)

In 2013 is op basis van het NOA voor de sectoren po en vo elk 34 miljoen euro extra ter beschikking gesteld voor 2014, vooruitlopend op structurele extra middelen voor beloning. Op 10 juli 2015 heeft het kabinet met vakbonden een loonruimteovereenkomst gesloten voor de gehele publieke sector, volgend op een lange periode met een nullijn. Omdat met name in het po een beloningsachterstand werd geconstateerd, is er in 2018 vanuit de rijksoverheid extra geïnvesteerd (structureel 270 mln. euro extra) in de salarissen in het po.

Doelstelling: Het lerarenberoep qua loon aantrekkelijker te maken.

Beleidsgedachte: Beloning is een belangrijke prikkel om in het onderwijs te (blijven) werken. Het loonniveau in met name het po is laag in vergelijking met andere (onderwijs)sectoren. De maatregel verhoogt de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep en leidt tot meer instroom en minder verloop van leraren.

Beoogde output: Verhoging cao-loonschalen, vermindering loonachterstand po ten opzichte van andere vergelijkbare beroepen en sectoren.

2.2.2 Arbeidsomstandigheden

Om de arbeidsomstandigheden van leraren te verbeteren heeft met name de verlaging van de werkdruk veel aandacht. Vanaf 2018 is er een in financieel opzicht relatief omvangrijke regeling voor het po in de vorm van de Maatregel vermindering werkdruk. Daarnaast is via de Innovatie Impuls Onderwijs gewerkt aan manieren om efficiënter te werken in het onderwijs, hetgeen tijdsparingen en een hogere arbeidsproductiviteit zou moeten opleveren, zonder dat dit ten koste gaat van de onderwijskwaliteit.

8 Vanaf 2018 is LB in het po schaal 11.

Maatregel vermindering werkdruk primair onderwijs (2018-heden)

De maatregel biedt een extra budget aan scholen in het po zodat die op basis van een eigen probleemanalyse een toegesneden plan kunnen maken (en daarna uitvoeren) om de werkdruk te verlagen. Hiervoor stelt het kabinet (uiteindelijk) structureel 430 miljoen euro beschikbaar. Het werkdrukakkoord is met ingang van het schooljaar 2018-2019 ingegaan, met een opbouw van de structureel beschikbare middelen.⁹

Doelstelling: De werkdruk in het po verlagen om werken in het onderwijs aantrekkelijker te maken, waardoor meer leraren en ondersteunend personeel kunnen worden geworven en behouden.

Beleidsgedachte: Werkdruk is een belangrijke factor voor de aantrekkelijkheid van een sector voor werknemers. De werkdruk in het po is hoog. Scholen weten zelf het beste hoe zij de werkdruk kunnen verlagen. Door scholen te stimuleren tot het maken van een eigen analyse en een plan van aanpak voor de vermindering van de werkdruk en daarbij de inzet van middelen te laten bepalen door lerarenteams, komen optimale aanpakken tot stand die de werkdruk verlagen. Daardoor wordt de aantrekkelijkheid van de sector groter, wat bijdraagt aan de werving en het behoud van leraren en ondersteunend personeel.

Beoogde output: De opbrengsten van de extra middelen zijn kwalitatief beschreven in termen van terugdringen van de werkdruk in het po. Er is geen kwantitatieve vertaling naar doelstellingen in het lerarenbeleid zoals aantallen behouden (startende) leraren.

Innovatie Impuls Onderwijs (2011-2014)

De InnovatieImpuls Onderwijs (IIO) was een subsidieregeling van OCW, waaraan po- en vo-scholen in het hele land konden deelnemen. De regeling subsidieerde het uitvoeren van innovatieve maatregelen binnen de school om een lerarentekort aan te pakken. De IIO omvat vijf door scholen ontwikkelde innovatieconcepten, waarmee in projectvorm is geëxperimenteerd. De vijf innovatieconcepten zijn uitgevoerd op 150 experimentscholen in het po en vo. De vijf experimenten waren SlimFit (po), Leerlingen voor Leerlingen, Onderwijsteams, Videolessen & E-Klas en PAL (persoonlijk assistent van de leraar).

Doelstelling: Het lerarentekort opvangen door een efficiëntere inrichting van het onderwijs.

Beleidsgedachte: Door het onderwijs anders, slimmer te organiseren zijn leraren minder tijd kwijt aan bepaalde taken en zijn minder leraren nodig om het onderwijs te verzorgen, waardoor het lerarentekort afneemt. Voorwaarden zijn dat de werkdruk niet toeneemt en de onderwijskwaliteit en het werkplezier minimaal op peil blijven.

Beoogde output: De output van deze maatregel is niet te kwantificeren in de zin van meer of meer bekwame leraren; doelstelling was om inzicht te verkrijgen en te verspreiden in werkbare aanpakken om de arbeidsproductiviteit in het onderwijs te verhogen.

2.2.3 Faciliteiten voor aankomende en startende leraren

Naast verbeteringen van de begeleiding van startende leraren bestaat dit deel van het beleid uit faciliteiten voor zij-instromers en voor herintreders (personen met een onderwijsbevoegdheid die niet in het onderwijs werken).

⁹ Kamerbrief OCW d.d. 9 februari 2018, Werkdrukakkoord primair onderwijs.

Regeling Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen (2013 - 2016)

De Regeling Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen is een aanvulling op de *Regeling tegemoetkoming kosten opleidingsscholen*, die samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen en scholen extra middelen en ruimte biedt voor het samen opleiden (op de werkplek) en het begeleiden van aankomend leraren binnen de school. De Regeling Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen richtte zich op de periode na de opleiding, met doorlopende leerlijnen en samenwerking in de professionalisering van (startende) leraren.

Doelstelling: Het versterken van de samenwerking bij de begeleiding van startende leraren, waardoor de vaardigheden van startende leraren verbeteren en minder startende leraren vroegtijdig het onderwijs verlaten.

Beleidsgedachte: Door samen te werken ontstaat er meer kennis en synergie in de begeleiding van startende leraren en is een doorlopende leerlijn vanuit de initiële opleiding via de inductiefase naar de verdere ontwikkeling van zittende leraren meer geborgd.

Beoogde output: Opbrengsten zijn kwalitatief benoemd (meer en betere samenwerking op specifieke punten als de begeleiding van startende leraren). Onderliggende kwantitatieve doelstelling waarop de samenwerking beoordeeld kan worden is dat alle startende leraren een adequate begeleiding krijgen, leidende tot een hogere retentie van startende leraren.

Project Begeleiding startende leraren (2014-2019)

OCW stelde van 2014 tot 2019 subsidie beschikbaar voor het landelijke project 'De driejarige Begeleiding van startende leraren'. Scholen die deelnamen aan het project, ontvingen 2.000 euro per startende leraar: 1.000 euro bij aanvang en 1.000 euro na afloop (na aanlevering van projectgegevens vanuit de school).

Doelstelling: In de sectorakkoorden po en vo (2014) is afgesproken dat schoolbesturen zorgen dat startende leraren een effectief inwerk- en begeleidingsprogramma volgen en dat een adequaat begeleidingsprogramma voor startende leraren deel uitmaakt van het strategisch HR-beleid van besturen en scholen.

Beoogde output: De onderliggende beleidsdoelstelling is ook hier dat alle startende leraren gestructureerde en professionele begeleiding krijgen.

Regeling zij-instroom (2000-heden) / Regeling integrale aanpak zij-instroom po in de G5 (2020)

De Regeling zij-instroom biedt een subsidie van 20.000 euro per zij-instromer, zodat professionals van buiten het onderwijs door de school kunnen worden geworven en opgeleid tot een bevoegd leraar. Het schoolbestuur stelt de zij-instromer in staat om de vereiste scholing te volgen, zorgt voor voldoende begeleiding en voor voldoende studieverlof. De regeling zij-instroom bestaat sinds 2000. Omdat er lange tijd geen tekort aan leraren (po) was, werd er weinig gebruik van gemaakt. In recente jaren is er vanwege oplopende tekorten een grotere toeloop. In 2020 is een regeling speciaal voor het po in de grote steden (G5 - Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, en Almere) toegevoegd, omdat daar de knelpunten het grootst zijn.

Doelstelling: Aantrekken van meer leraren vanuit zij-instroom.

Beleidsgedachte: Er zijn potentiële leraren in de maatschappij die geen bevoegdheid hebben. De ruimte en middelen om deze potentiële leraren op te leiden en te begeleiden binnen scholen schieten te kort. De maatregel stelt besturen met extra middelen en ruimte in staat om professionals van buiten het onderwijs een traject op maat te laten volgen, waardoor er meer bevoegde leerkrachten komen.

Beoogde output: Beleidsdoelen van de regelingen voor zij-instromers zijn kwalitatief en niet kwantitatief omschreven. Dat wil zeggen dat de subsidie beoogt dat zij-instroomtrajecten verbeteren en dat met het aantrekken en opleiden van zij-instromers lerarentekorten kunnen worden aangepakt. In de aanvragen vanuit de G5 dient de aanvragende gemeente een activiteitenplan op te stellen dat de beoogde resultaten nader beschrijft. Indirect zijn er in principe wel kwantitatieve doelen met betrekking tot de deelname doordat er - net als bijvoorbeeld bij de lerarenbeurs - een budget beschikbaar is voor een bepaald (streef)aantal zij-instromers.

Regeling subsidie korte scholingstrajecten vo (2017-2021)

De Regeling subsidie korte scholingstrajecten vo bood van 2017 tot eind 2020 de mogelijkheid om subsidie (80% van de kosten tot een max van 6.000 euro per aanvraag) aan te vragen voor korte scholingstrajecten die opleiden tot de bevoegdheid om les te geven in het vo. Aanvragen kunnen komen van leraren in het po en vo en personen die als leraar in het vo willen werken. Dit betreft onder meer:

- korte trajecten voor pabo-gediplomeerden waarmee die een bevoegdheid kunnen behalen om les te geven in de onderbouw vmbo/basis- en kaderberoepsgerichte leerweg;
- de educatieve module in het hoger onderwijs waarmee met een nominale opleidingsduur van zes maanden een beperkte tweedegraads onderwijsbevoegdheid kan worden behaald (de beperking is dat er geen lesbevoegdheid is voor het praktijkonderwijs en vmbo-basis/kader).

Doelstelling: Bijscholen pabo-gediplomeerden om les te geven in het vmbo en het aantrekken van meer leraren vanuit zij-instroom.

Beleidsgedachte: Er zijn leraren in het po en in het vo en personen buiten het onderwijs die de ambitie hebben om les te geven in het vo maar daarvoor de bevoegdheid missen. De maatregel stelt besturen en personen met extra middelen en ruimte in staat om in een relatief korte tijd een bevoegdheid te halen.

Beoogde output: De output van deze regeling is kwalitatief benoemd, zoals het in staat stellen van pabo-gediplomeerden om les te geven in het vmbo. Kwantitatieve doelen ten aanzien van het extra aantrekken van leraren en het terugdringen van tekorten in het vo zijn niet benoemd. Ook hier geldt dat het beschikbare budget feitelijk de kwantitatieve deelname bepaalt.

Subsidieregeling herintreders po (2019-2020)

De subsidie herintreders (€2.500 per herintreder) biedt een tegemoetkoming in de kosten voor ondersteuning en begeleiding zodat leraren die terug willen keren in het onderwijs goed worden ondersteund en begeleid. Deze regeling bestond al en is in 2019 voor twee jaar verlengd.

Doelstelling: Weer aantrekken van leraren die het onderwijs hadden verlaten.

Beleidsgedachte: Door herintreders te begeleiden en ondersteunen is de kans op een succesvolle terugkeer groter. De extra middelen verlagen drempels bij scholen om herintreders aan te trekken. Dat leidt tot een groter aantal herintreders.

Beoogde output: De output van deze regeling is kwalitatief benoemd, in casu het stimuleren van schoolbesturen om herintreders in dienst te nemen en hen de juiste begeleiding te bieden. Kwantitatieve doelen in het kader van het lerarenbeleid zijn niet geformuleerd.

2.2.4 Impulsen voor de integrale aanpak van het lerarentekort binnen scholen en regio's

Onderdeel van het lerarenbeleid is voorts dat lokale en regionale actoren (scholen, lerarenopleidingen en anderen) worden gestimuleerd om lerarentekorten integraal aan te pakken, waar het kan in onderlinge samenwerking.

Subsidies Regionale aanpak lerarentekort / projecten regionale arbeidsmarktproblematiek (2019-heden)

Met de subsidieregeling Regionale Aanpak Personeelstekorten in het onderwijs (RAP) ondersteunt het ministerie van OCW besturen, lerarenopleidingen en andere partijen om lerarentekorten gezamenlijk aan te pakken op regionaal niveau.¹⁰ Dit is een vervolg op de Regionale aanpak lerarentekort. Voor de G4 is er een aparte regeling.

Doelstelling: Regionale samenwerking stimuleren om samen het personeelstekort in het onderwijs aan te pakken.

Beleidsgedachte: De arbeidsmarkt voor onderwijs wordt sterk regionaal bepaald. In de regio liggen de meeste kansen om te komen tot oplossingen op maat van de regio en de regionale actoren. Door partijen in de regio te stimuleren en steunen bij hun zelfgekozen, gezamenlijk aanpak van personeelstekorten, komen optimale aanpakken tot stand die het personele tekort in de regio verminderen.

Beoogde output: De primaire output bestaat uit (de stimulering van) regionale plannen om regionale personele knelpunten aan te pakken. Aanvragende regio's dienen in hun plan te verduidelijken wat gestelde doelen zijn in termen van specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART). De regeling zelf stelt geen kwantitatieve doelen in termen van minder personele knelpunten in het po en vo.

Strategisch personeelsbeleid (SHRM)

In het kader van de integrale aanpak van het lerarenbeleid is de inzet op een Strategisch HRM-beleid binnen scholen een belangrijke ambitie van de PO-Raad en VO-raad en het ministerie van OCW. Aan deze inzet zijn in de afgelopen periode geen concrete, afzonderlijke beleidsmaatregelen te verbinden. De sectororganisaties en OCW ondersteunen de ontwikkeling van SHRM met onder meer bestuurlijke afspraken, kennisdeling en onderzoek. In hoofdstuk 6 is bij de beoordeling van de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen wel de nulmeting en tussenevaluatie SHRM binnen scholen betrokken. In de geactualiseerde sectorakkoorden po en vo (2018) is een versterkte inzet op SHRM afgesproken, waarvoor vanaf 2021 vanuit de prestatiebox extra middelen voor het po en vo beschikbaar worden gesteld¹¹.

2.2.5 Extra professionaliseringsmiddelen voor scholen

De lumpsum bekostiging van scholen bevat ook middelen voor het bekwaamheidsonderhoud van leraren. In het kader van het lerarenbeleid zijn aanvullend middelen beschikbaar gesteld. De onderliggende doelstelling is onder meer verwoord in het NOA uit 2013 met de doelstelling dat uiterlijk vanaf 2015 alle docenten geld, tijd en ruimte hebben om te voldoen aan de verplichting tot onderhoud van hun bekwaamheid. Hoofdkader vormen de sectorakkoorden po en vo (2014) met afspraken over de professionalisering van alle leraren.

Prestatiebox: professionalisering po/vo (2014-heden)

Via de Prestatiebox-regelingen ontvangen scholen voor po en vo jaarlijks extra middelen om de professionaliseringsdoelen in de sectorakkoorden te realiseren.

Doelstelling: Stimuleren van de professionele ontwikkeling van leraren en schoolleiders.

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-68562.html>

¹¹ Kamerbrief OCW Lerarenbeleid en onderwijsarbeidsmarkt 2020, 9 december 2020.

Beleidsgedachte: Scholen hebben onvoldoende middelen om de professionalisering zodanig op te pakken dat de professionaliseringsdoelen uit de sectorakkoorden kunnen worden behaald. De extra financiële middelen stellen scholen in staat om de afgesproken verbetering van de professionele kwaliteit van leraren en schoolleiders in het po en vo uit te voeren.

Beoogde output: De beoogde output van deze maatregel is direct te relateren aan de professionaliseringsdoelen uit de sectorakkoorden po en vo. Daaronder valt onder meer dat alle ervaren leraren de complexe leraarvaardigheden en ICT-vaardigheden beheersen. Algemene onderliggende doelstelling is dat alle leraren in staat zijn hun bekwaamheden systematisch te onderhouden en daarin door hun schoolleiding worden gestimuleerd en ondersteund.

Persoonlijk ontwikkelbudget (2015-heden)

Leraren in po en vo hebben sinds 2015 de beschikking over een persoonlijk ontwikkelbudget om zich verder te professionaliseren, naar eigen inzicht. Dit is vastgelegd in de cao's voor het po en vo. Het hiervoor benodigde budget is beschikbaar gesteld bovenop de bestaande middelen voor professionalisering via de prestatiebox.

Doelstelling: Stimuleren van de professionele ontwikkeling.

Beleidsgedachte: Het persoonlijk ontwikkelbudget geeft leraren autonomie en zeggenschap om hun eigen ontwikkeling te onderhouden en stimuleert zo tot extra ontwikkeling in het po en vo.

Beoogde output: In aanvulling op de hierboven genoemde professionaliseringsdoelen, waarbij elke leraar zijn bekwaamheid kan onderhouden, zijn er geen aanvullende kwantitatieve doelen in het kader van het lerarenbeleid gesteld bij het persoonlijk ontwikkelbudget.

2.2.6 Beurzen voor leraren en teams

Een relatief groot aantal maatregelen heeft de vorm van een beurs die individueel door een leraar of door duo's of teams aan te vragen is ten behoeve van het volgen van een opleiding.

Lerarenbeurs (2009-heden)

De Lerarenbeurs komt voort uit het Actieplan LeerKracht (2007). Bevoegde leraren die een geaccrediteerde hbo- of wo-opleiding gaan volgen, kunnen een Lerarenbeurs aanvragen. De Lerarenbeurs kan worden verstrekt voor een bachelor- of masteropleiding, postinitiële masteropleiding of een premaster- of schakelprogramma dat voorafgaat aan een universitaire masteropleiding. De Lerarenbeurs vergoedt het collegegeld, studiemiddelen en reiskosten. De werkgever kan subsidie aanvragen om de leraar studieverlof te geven. De Lerarenbeurs is een voorwaardelijke gift; de ontvanger moet minimaal 15 studiepunten per studiejaar halen.

Doelstelling: Het bestrijden van het lerarentekort en het verbeteren van de kwaliteit en de positie van leraren (Regeling Lerarenbeurs).

Beleidsgedachte: Voor een sterker beroep en een hogere beroepskwalificatie is opscholing belangrijk. Gebrek aan financiën en tijd kunnen leraren belemmeren om een opleiding te volgen of schoolbesturen belemmeren daarin te investeren. De Lerarenbeurs neemt die belemmeringen weg door het voor leraren (financieel) aantrekkelijk te maken een opleiding te volgen en diens werkgever extra middelen te bieden om studieverlof voor de leraar te organiseren.

Beoogde output: De regeling beoogt een impuls aan de opleiding van leraren te geven. Doordat het budget is gemaximeerd per sector, is er een maximum aan het aantal toe te kennen beurzen. Niet gekwantificeerd is welke bijdrage de regeling dient te geven aan het totale opleidingsniveau in het po en vo. Als algemene doelstelling is in de sectorakkoorden aangegeven dat in 2020 in het po dertig procent van de leraren een hbo- of wo- master of een wo-bachelor heeft afgerond. In het vo is de ambitie dat in 2020 van alle leraren vijftig procent beschikt over een hbo- of wo-mastergraad.

Promotiebeurs (2011-heden)

De Promotiebeurs voor leraren is een maatregel uit het Actieplan Leerkracht (2007) en wordt sinds 2011 uitgevoerd door NWO. Met deze beurs kunnen leraren promotieonderzoek doen.

Doelstelling: De promotiebeurs dient bij te dragen aan verhoging van de kwaliteit van het onderwijs, de versterking van de kennisdeling tussen universiteiten en scholen en het creëren van een onderzoeksklimaat op scholen.

Beleidsgedachte: Voor een sterker beroep en een hogere beroepskwalificatie is opscholing belangrijk. Gebrek aan financiën en tijd kunnen leraren belemmeren om te promoveren of schoolbesturen belemmeren daarin te investeren. De promotiebeurs neemt die belemmeringen weg door het voor leraren (financieel) aantrekkelijk te maken te promoveren en diens werkgever extra middelen te bieden om studieverlof voor de leraar te organiseren. Op instellingsniveau verhoogt de opscholing de samenwerking en aansluiting tussen kennisinstellingen en scholen en draagt bij aan het creëren van een onderzoeksklimaat en kennisdeling op scholen wat de professionaliteit in bredere zin stimuleert.

Beoogde output: De regeling beoogt een impuls aan promotieonderzoek van leraren te geven. Doordat het budget is gemaximeerd per sector, is er een maximum aan het aantal toe te kennen beurzen. Niet gekwantificeerd is welke bijdrage de regeling dient te geven aan het totale aantal promoties in het po en vo.

VierSlagLeren (2014-2018)

Binnen VierSlagLeren volgen een startende leraar en een ervaren leraar als duo een (extra) masteropleiding (in een tekortvak). Beiden kunnen een Lerarenbeurs krijgen en voor beiden kan de werkgever subsidie voor studieverlof krijgen. De startende leraar krijgt een (tijdelijke) aanstelling bij het schoolbestuur en de zittende leraar ontvangt vanuit VierSlagLeren extra studieverlof bovenop het studieverlof vanuit de Lerarenbeurs. De voorwaarde voor een Lerarenbeurs dat een aanvrager een onderwijsbevoegdheid heeft, is versoepeld voor aankomend leraren die deelnemen aan VierSlagLeren.

Doelstelling: Meer masteropgeleide leraren en meer nieuwe bevoegde leraren (in tekortvakken).

Beleidsgedachte: Startende en zittende leraren ervaren drempels qua tijd en geld om aan een opleiding te beginnen. Doordat de maatregel startende en zittende leraren extra faciliteiten biedt, worden praktische drempels om een opleiding te starten, met name vervangingsproblematiek, verlaagd. Aldus zorgt de maatregel voor een groter aantal masteropgeleide leraren en extra bevoegde leraren (in tekortvakken).

Beoogde output: Ook deze maatregel dient bij te dragen aan de doelstelling uit de sectorakkoorden po en vo om meer masteropgeleide leraren te bereiken; de bijdrage van VierSlagLeren aan deze doelstelling is niet nader gekwantificeerd.

LerarenOntwikkelFonds (2015-2021)

Het LerarenOntwikkelFonds (LOF) is een innovatiefonds voor ambitieuze leraren. LOF is bedoeld als impuls om leraren te laten werken aan de eigen ontwikkeling en krachtig leraarschap. Leraren werkzaam in het po, vo en vso (en vanaf 2020 ook het mbo) kunnen een aanvraag doen. Vervangingsuren voor deelnemende leraren of leraren worden ook gesubsidieerd. Een jury van leraren geeft de minister advies over de aanvragen. De Onderwijscoöperatie had de rol van uitvoerder van de subsidieregeling (vanaf 1 januari 2019 overgenomen door CAOP).

Doelstelling: Versterking van de positie van en de kennisdeling tussen leraren, door leraren te stimuleren op eigen initiatief en naar eigen inzicht vorm te geven aan de versterking van hun professioneel handelen.

Beleidsgedachte: Doordat het LOF stimuleert om zelf het initiatief te nemen en leraren in staat worden gesteld om een actief leerproces door te maken samen met andere leraren, professionaliseert de leraar en het team en versterkt ook de beroepsgroep. Doordat leraren in de lead zijn bij de onderwijsvernieuwingen, voelen zij zich meer in control en autonoom als professional. Meer autonomie en meer beroepstrots maken het beroep van leraar aantrekkelijker.

Beoogde output: De beoogde opbrengsten zijn kwalitatief omschreven.

Teambeurs po (2017-2019)

De subsidieregeling Teambeurs po vergoedde het collegegeld, de overige studie- en reiskosten van een team van leraren dat een opleiding volgt. De Teambeurs omvatte voorts subsidie voor kennisinbedding en aanpassing van de opleiding aan de wensen van de school. Het bevoegd gezag diende, in overleg met de leraren en de schoolleider, een ontwikkelvraag centraal te stellen waaraan de opleiding van het team moest bijdragen. Ook was er subsidie beschikbaar voor afstemming met een opleidingsinstituut voor betere aansluiting van een opleiding op de behoefte van de school/het bevoegd gezag.

Doelstelling: Kennis en competenties van masteropgeleide leraren meer en duurzamer inzetten voor de school- en teamontwikkeling. Bevoegd gezagen stimuleren om in gesprek te gaan met de lerarenopleiding over de mogelijkheden om de gegeven master aan te passen op de schoolontwikkelvraag indien huidige masters daar onvoldoende op aansluiten.

Beleidsgedachte: Het instrument van de Teambeurs is concreet voortgekomen uit een evaluatie (2015) van de Subsidieregeling Lerarenbeurs die had uitgewezen dat er behoefte is aan een betere inbedding van de kennis en vaardigheden van masteropgeleide leraren in de school en in het lerarenteam.¹²

Beoogde output: Output is kwalitatief omschreven (betere kennisinbedding binnen scholen) en niet kwantitatief in termen van meer en beter opgeleide leraren.

2.2.7 Overig professionalisering

Om professionalisering van leraren te stimuleren en te ondersteunen zijn er ook enkele gerichte impulsen.

Professionele leergemeenschappen

In het kader van de impuls tekortvakken vo is de ontwikkeling van professionele leergemeenschappen (plg's) gestimuleerd. Deze plg's kunnen een belangrijke steun zijn voor (beginnende) leraren bij het ontwikkelen van vaardigheden. Onderscheid is daarbij gemaakt tussen een bovenschoolse plg en plg's binnen een school.

Doelstelling: Opzet van plg's binnen en tussen scholen.

Beleidsgedachte: Een plg is een effectieve manier om kennis en ervaringen te delen binnen en tussen scholen, draagt bij aan de professionele leercultuur van scholen, versterkt aldus de beroepsgroep en maakt het werken in het onderwijs meer aantrekkelijk.

Beoogde output: Output is kwalitatief omschreven (betere kennisdeling binnen en tussen scholen) en niet kwantitatief in termen van meer en beter opgeleide leraren.

¹² Regeling van 2 juli 2019, nr. PO/8361278, houdende wijziging van de Subsidieregeling Teambeurs primair onderwijs i.v.m. het openstellen van de regeling voor aanvragen in 2019.

STEM Teacher Academy

Het programma STEM Teacher Academy is ontwikkeld door het Platform Bèta Techniek in het kader van het Techniekpact en is ook onderdeel van de impuls tekortvakken vo. Het programma beoogt - door het beroep voor aankomende en zittende leraren in het vo te verrijken met actuele kennis uit het bedrijfsleven en de wetenschap - een bijdrage te leveren aan deskundige leraren, en daarmee ook het beroep aantrekkelijker te maken. Onderdeel van het programma zijn onder meer de Cursus Bètaberoepen in de les, BedrijfsDOTs, Leraar in bedrijf en Leraar in Onderzoek, die elk de uitwisseling tussen het onderwijs en de beroeps- of onderzoekspraktijk stimuleren.

Doelstelling: Leraren herbronnen hun kennis vaker in de beroepspraktijk.

Beleidsgedachte: Leraren kunnen hun leerlingen beter lesgeven en hen informeren over beroepsmogelijkheden als ze zelf actuele kennis hebben van de beroepspraktijk. Door leraren daarin te faciliteren groeit de uitwisseling met de praktijk.

Beoogde output: Output is kwalitatief omschreven (betere kennisdeling met de beroepspraktijk) en niet kwantitatief in termen van meer en beter opgeleide leraren.

2.2.8 Impulsen aan de beroepsgroepvorming en de kwaliteitsborging leraren

Ten slotte is een belangrijke pijler in het lerarenbeleid de stimulering van de professionele autonomie van leraren en de vorming van een sterke beroepsgroep. De impulsen in afgelopen periode aan de beroepsgroepvorming voor en door leraren en de opzet van een lerarenregister vormen een apart hoofdstuk in het lerarenbeleid. In het regeerakkoord Rutte II (sept. 2013) is opgenomen dat de eisen van bekwaamheid uit een lerarenregister en de bijscholingsplicht van leraren wettelijk worden verankerd.

In 2017 is de Wet beroep leraar ingevoerd waarin de professionele ruimte van leraren is vastgelegd alsmede de invoering van een lerarenregister waarin elke leraar diens professionaliseringsactiviteiten bijhoudt. Gedachte hierachter was dat een lerarenregister waarin leraren hun werkervaring en scholing registreren, de professionaliteit van de beroepsgroep borgt en zo ook de beroepsgroep versterkt, wat uiteindelijk het lerarenberoep opwaardeert en meer aantrekkelijk maakt.¹³

De implementatie van de Wet beroep leraar en van het lerarenregister is gestagneerd, omdat het lerarenregister formeel (nog) niet is geactiveerd en de begeleidende organisatie, de OnderwijSCOöperatie (OC) zich heeft opgeheven. Voor de OC was in de afgelopen periode een belangrijke rol weggelegd voor de implementatie van de Wet beroep leraar. De OC (oprichting oktober 2011) is ontstaan uit de Stichting Beroepskwaliteit Leraren (SBL). Doel van de OC was het bijdragen aan een meer zelfbewuste beroepsgroep leraren, vanuit het uitgangspunt dat de beroepsgroep als collectief eerst verantwoordelijke is voor de eigen beroepskwaliteit.

Het ministerie van OCW subsidieerde de OC met een instellingssubsidie en verschillende projectsubsidies voor activiteiten die verband hielden met de implementatie van de Wet beroep leraar en het lerarenregister. Om te borgen dat alle leraren invloed konden uitoefenen op het beleid aangaande het lerarenregister is eind 2015 binnen de OC een Deelnemersvergadering ingericht, bestaande uit alle leraren die ingeschreven stonden in het dan nog vrijwillige register. In oktober 2017 is de Afvaardiging van de Deelnemersvergadering geïnstalleerd (later omgedoopt tot het Lerarenparlement), die het beleid ten aanzien van het register zou gaan bepalen. Een Motie van de Kamerleden Van Meenen en Rog drong daarna (opnieuw) aan op verdere versterking van de representatie van leraren en op vervanging van het OC-bestuur door een bestuur van leraren. De OC besloot hierop zichzelf op te heffen (2018). De verdere ontwikkeling van een lerarenregister is sindsdien vooralsnog van de baan.

13 ABDTOPConsult, Bestuurlijke evaluatie van de OnderwijSCOöperatie, november 2018.

2.3 Tijdlijn lerarenbeleid

In figuur 2.1 op de volgende pagina zijn de belangrijkste maatregelen en de onderliggende beleidsdocumenten op een tijdlijn geplaatst. Omdat een deel van de relevante maatregelen in 2013-2020 is geïnitieerd in de periode daarvoor, start de tijdlijn met het Actieplan Leerkracht van Nederland uit 2007. De Regeling zij-instroom dateert als enige nog van voor 2007. Sectorakkoorden en andere relevante beleidsdocumenten in de periode voor 2013 zijn verder niet getoond. De tijdlijn laat zien dat rond 2013 de Lerarenagenda 2013-2020, het NOA (2013) en de sectorakkoorden po en vo de beleidskaders voor het lerarenbeleid bevatten en dat in de tweede helft van de periode 2013-2020 de geactualiseerde sectorakkoorden po en vo en het Werkdrukakkoord dat verder invullen. Verder is zichtbaar dat de meeste maatregelen structureel van aard zijn (zonder einddatum) en een deel van de maatregelen een afgebakende looptijd heeft. Voorts is zichtbaar dat tot 2016 maatregelen betrekking hebben op het po en het vo, behalve de impuls tekortvakken vo. Daarna is een deel van de maatregelen specifiek gericht op het po.

2.4 Rol en verantwoordelijkheid ministerie van OCW

Het ministerie van OCW heeft een stelselverantwoordelijkheid waarbij de borging van de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs centraal staan. Aan de basis van het lerarenbeleid staat dat scholen autonome instellingen zijn. Het overgrote deel van de middelen voor de beloning en de ontwikkeling van leraren wordt via de lumpsum aan scholen beschikbaar gesteld. OCW heeft geringe mogelijkheden om direct te sturen op het personeelsbeleid van scholen; er is een gedecentraliseerde stelsel van arbeidsvoorwaarden. Een belangrijke beïnvloedingslijn is er via de sectorakkoorden in het po en vo. Daarin maakt het kabinet afspraken met de werkgevers in het onderwijs, verenigd in de PO-Raad en VO-raad, over onder meer de werving, het behoud en de professionalisering van werkenden en in het onderwijs. De sectorakkoorden kunnen in aansluiting daarop afspraken bevatten over maatregelen en investeringen die het kabinet pleegt in het lerarenbeleid. Anderzijds kunnen werkgevers afspreken om vanuit de lumpsum extra inspanningen in het lerarenbeleid te doen, zoals extra investeringen in scholing van leraren of de begeleiding van startende leraren. Daarbij kan ook weer een relatie worden gelegd met de cao, waarin afspraken over bijvoorbeeld startende leraren of een persoonlijk ontwikkelbudget van leraren kunnen worden vastgelegd. De PO-Raad en de VO-raad zijn voor de uitvoering van sectorakkoorden afhankelijk van de medewerking van hun leden.

Tezamen vormen cao-afspraken, sectorakkoorden, de maatregelen en impulsen van OCW en het lokale personeelsbeleid van scholen, het lerarenbeleid in het po en vo. Het lerarenbeleid is hiermee niet enkel van het ministerie van OCW of van de koepels of van scholen of van beroepsorganisaties. Het lerarenbeleid wordt gedragen en gevormd door alle betrokken actoren en organisaties. Doordat de minister van OCW eindverantwoordelijk is voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs is er wel een nadrukkelijke verantwoordelijkheid van OCW om knelpunten tijdig te signaleren en om na te gaan of te borgen en zo nodig te stimuleren dat eventuele knelpunten afdoende worden aangepakt.

Ingevolge deze algemene rolverdeling is in de afgelopen 25 jaar zichtbaar dat het ministerie van OCW voor zichzelf vooral een rol ziet als regisseur en subsidieverstrekker, waar nodig ondersteund met wet- en regelgeving¹⁴. De rol van het ministerie is hiermee:

- het lerarenbeleid samen met de sociale partners in het onderwijs formuleren en vastleggen in sectorakkoorden, agenda's en wet- en regelgeving;
- de ontwikkeling in knelpunten en de effecten van maatregelen monitoren, daarover overleggen met partners en waar nodig tijdig bijsturen met aanvullende afspraken of maatregelen;
- de inzet van scholen waar nodig ondersteunen met extra middelen voor bijvoorbeeld beloning of professionalisering;
- subsidieregelingen en stimuleringsmaatregelen (laten) uitvoeren.

¹⁴ Zo wordt geconstateerd in: Aa, R., van der & S. van der Ploeg (2018). 25 jaar lerarenbeleid in Nederland. Balanceren tussen kwantiteit en kwaliteit. In: Cörvers, F. & M. van der Meer (red.)

Figuur 2.1: Overzicht maatregelen lerarenbeleid		Sector		Jaar	Type	Budget x €1.000 (art. 1, 3, 9)	Beleidsnota / akkoord						
		Po	Vo										
Tot 2013 met doorloop na 2013	Regeling zij-instroom			2000	Subsidie	121.596	Actieplan Leerkracht van Nederland (2007)						
	Functiemix			2009	Lumpsum	495.633							
	Lerarenbeurs			2009	Subsidie (beurs)	714.024							
	Promotiebeurs			2011	Subsidie (beurs)	32.040							
	Innovatie Impuls Onderwijs			2011-2014	Subsidie	7.994							
	Prestatiebox professionalisering			2012	Lumpsum	557.400							
	Extra loonruimte NOA			2013	Lumpsum	34.000							
Vanaf 2013	Impuls leraren tekortvakken vo			2013-2016	Divers	63.921	Nationaal onderwijs akkoord (NOA) (2013-2017)	Lerarenagenda (2013)	Impuls tekort vakken vo (2013)	Sectorakkoorden po en vo (2014)	Actualisatie sector-akkoorden po/vo (2018)	Werkdrukakkoord po (2018-heden)	
	Lerarenregister			IJskast	Register	8.166							
	VierSlagLeren			2014	Subsidie (beurs)	-							
	Versterking samenwerking scholen en lerarenopleidingen			2013-2016	Subsidie	67.712							
	Leraren Ontwikkelfonds (LOF)			2015	Subsidie	9.600							
	Persoonlijk ontwikkelbudget leraren			2015	Lumpsum	420.000							
	Regeling korte scholingstrajecten			2017	Subsidie	16.271							
	Teambeurs			2017-2019	Subsidie (beurs)	9.000							
	Vermindering werkdruk			2018	Subsidie	950.000							
	Extra middelen loonruimte			2018	Lumpsum	825.000							
	Regionale aanpak lerarentekorten / RAP			2019	Subsidie	26.000							
	Subsidieregeling herintreders			2019-2020	Subsidie	550							
	Regeling zij-instromers G5			2020	Subsidie	360.000							

In de Lerarenagenda 2013-2020 wordt deze rolverdeling en taakopvatting van OCW als volgt verwoord: scholen en lerarenopleidingen zijn blijkens de Lerarenagenda in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun kwaliteitsverbetering en daarmee die van hun leraren. OCW wil de uitvoering van de Lerarenagenda ondersteunen door ruimte en vertrouwen te geven aan initiatieven. De bewindslieden van OCW melden in de Lerarenagenda dat waar dat doelmatig is, zij via de sectorale bestuursakkoorden met de PO-Raad en de VO-raad ook financiële middelen ter beschikking zullen stellen. Wet- en regelgeving die in de weg zit, willen de bewindslieden van OCW aanpassen en administratieve lasten die onnodig hinderen, wegnemen. Ook zien zij een taak voor zich om een platform bieden voor goede voorbeelden, zodat die als voorbeeld voor anderen kunnen dienen. Waar het logisch is dat de bewindslieden van OCW wel het initiatief nemen, zullen zij dat doen, aldus de Lerarenagenda 2013-2020.

Organisatie en coördinatie van het lerarenbeleid binnen OCW

De wijze waarop intern, binnen het ministerie van OCW het lerarenbeleid wordt gecoördineerd en aangestuurd is mogelijk van invloed op de opzet en aansturing van het lerarenbeleid. In de interviews met beleidsambtenaren is herhaaldelijk gewezen op het feit dat lerarenbeleid in de afgelopen periode anders is belegd binnen het ministerie. Vanaf 2008 bestond er een aparte Directie Leraren. Vanaf 2014 is het lerarenbeleid weer ingebed in de verschillende velddirecties (primair tot hoger onderwijs) binnen het ministerie. De verschillende vormen van coördinatie hebben voor- en nadelen die zijdelings in de interviews ook ter sprake kwamen. Het voordeel van een aparte Directie Leraren is dat er meer ruimte is om een integraal en samenhangend beleid te voeren, ook over grenzen van sectoren heen, ondersteund door een bundeling van kennis en expertise bij de betrokken ambtenaren. Nadeel is dat het lerarenbeleid los kan komen te staan van het overige beleid in de onderwijssectoren, waarmee het lerarenbeleid belangrijke raakvlakken heeft. Inbedding in de velddirecties kan dat oplossen maar heeft weer als nadeel dat het lerarenbeleid regie, focus en samenhang kan missen. Ook binnen velddirecties kan het lerarenbeleid bovendien in een aparte afdeling of een apart team onder worden gebracht, waardoor de samenhang met ander beleid een vraagpunt blijft.

De impact van de verschillende manieren van inbedding van het lerarenbeleid binnen OCW is voor zover bekend niet onderzocht. Daarom zijn hierover in het voorliggende rapport ook geen uitspraken mogelijk. Wel lijkt het zinvol, vanwege het feit dat de sturing en coördinatie vanuit OCW belangrijke factoren zijn in het lerarenbeleid, om voor- en nadelen van vormen van sturing, inclusief de inbedding binnen het ministerie, te ijkten aan de resultaten van het lerarenbeleid.

2.5 Samenhang en synergie in het lerarenbeleid

Hiervoor is beschreven dat anno 2013 voor het kabinet en de onderwijspartners duidelijk is dat er aanleiding is voor voortzetting van bestaande beleidsmaatregelen en voor nieuwe impulsen:

- Kwantitatieve tekorten zijn anno 2013 in het algemeen nog niet nijpend, maar duidelijk is wel dat er zonder aanvullende maatregelen tekorten ontstaan in het po en delen van het vo. De urgentie hiervan neemt na 2013 toe en vanaf 2016 volgen aanvullende maatregelen.
- Het belang om leraren te binden blijkt uit het grote verloop van startende leraren (met name in het vo). Uit onderzoek blijkt dat goede begeleiding leraren kan binden aan het onderwijs. Met de gegroeide belangstelling voor verkorte of maatwerk(zij-instroom)trajecten richting het onderwijs, is in het algemeen het belang van de begeleiding van starters ook gegroeid.
- Het blijvende belang van professionaliseren blijkt onder meer uit onderzoek dat tekortschietende vaardigheden bij leraren aantoonde en gebrek aan tijd en ruimte bij leraren om zich te professionaliseren.

De aanleiding voor maatregelen en waarop die maatregelen moeten aangrijpen, zoals een verbeterde begeleiding van startende leraren, is daarmee duidelijk. Minder duidelijk is in 2013 *hoe* de gestelde doelen precies bereikt kunnen worden. Bij het lerarentekort kan zoals gezegd in de beleidsmix aan vele ‘knoppen’ gedraaid worden, binnen heel verschillende thematieken zoals de arbeidsvoorwaarden, werkdruk, professionalisering, enzovoorts. Uit de eerder al aangehaalde analyse van 25 jaar lerarenbeleid¹⁵ blijkt dat in de afgelopen periode de overheid ook aan steeds meer knoppen is gaan draaien. Een overkoepelende afweging van welke knoppen prioriteiten hebben en hoe het beste (meest doelmatig) gestuurd kan worden op de gewenste uitkomsten, is geen expliciet onderdeel van de beleidsdocumenten die ten grondslag liggen aan het lerarenbeleid. Bij die bredere beleidsafwegingen in het lerarenbeleid zijn nog de navolgende aspecten van belang.

Sturingsmechanismen binnen het lerarenbeleid: Het lerarenbeleid bestaat uit maatregelen die afwisselend individuele leraren, teams van leraren, schoolbesturen of regionale samenwerkingsverbanden stimuleren. Daardoor staan verschillende sturingsperspectieven naast elkaar:

- gerichte stimuleringsregelingen versus regelingen die inzetten op integraal maatwerk versus algemene toevoegingen aan de lumpsum;
- regelingen die uitgaan van de autonomie van leraren versus sturing vanuit een integrale SHRM-benadering.

Het is aan schoolleiders en schoolbesturen om zo goed mogelijk om te gaan met de mix van integraal sturen versus ruimte geven. Het lerarenbeleid is niet expliciet over de dominante sturingsfilosofie. De trend in het lerarenbeleid gaat echter wel meer richting open (maatwerk) en integrale (regionale) aanpakken. Ook in de sectorakkoorden in het po en vo is het integrale karakter van het HR-beleid de laatste jaren scherper in beeld. Het concept van SHRM verbindt de brede schoolontwikkeling en de personele ontwikkeling. Het lerarenbeleid binnen scholen is aldus verbonden aan (1) de beroepsmatige en algemene ontwikkeling van leraren; (2) de specifieke schoolontwikkeling; en (3) beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen met gevolgen voor het onderwijs en het personeelsbeleid. In SHRM is er een centrale rol voor de schoolleider die in de praktijk de schoolontwikkeling en de personele ontwikkeling met elkaar moet verknopen. In het lerarenbeleid is daardoor ook de aandacht voor de professionaliteit van de schoolleider gegroeid. Waarbij de schoolleider zowel dient te *sturen* op een professionele leercultuur als ook leraren *ruimte biedt* om daarin zelf een rol te nemen. De geïnterviewde beleidsambtenaren herkennen dat in het lerarenbeleid weinig aandacht is gegaan naar de saamenhang van verschillende sturingsmechanismen. Aangegeven is dat de primaire aangrijpingspunten voor het beleid wel verschuiven in de tijd. Daarbij zijn er echter vooral beleidsperspectieven bij gekomen, zoals het belang van regionale samenwerking en de schoolleider en SHRM als linking pin. Doordat er perspectieven bijkomen en er geen perspectieven afvallen, moet er in het lerarenbeleid aan steeds meer touwtjes worden getrokken.

Kwaliteit versus kwantiteit: In het lerarenbeleid is er voorts een precaire balans tussen beleid gericht op kwantiteit en op kwaliteit. Een voorbeeld is dat bij personele tekorten via zij-instroom en flexibele opleidingsroutes er extra belangstelling kan worden gegenereerd voor het lerarenberoep. Dit leidt echter weer tot de behoefte aan maatregelen om de kwaliteit van deze nieuwe leraren te borgen, zoals met begeleiding van startende leraren. De geïnterviewde beleidsambtenaren herkennen dit en schetsen dat een samenhangende, gebalanceerde beleidsmix lastig is te realiseren in een situatie van vaak snel veranderende maatschappelijke en politieke eisen aan het onderwijs, waarbij korte termijn of kwantitatieve doelen (lesuitval voorkomen, geen leerlingen naar huis sturen) boven lange termijn opbrengsten en kwaliteit kunnen gaan. In de interviews is beaamd dat de mix van beleidsdoelen naast de al benoemde verschillende sturingsmechanismen in de tijd hebben bijgedragen aan een stapeling van beleid en een spanningsveld tussen korte termijn en langetermijnbeleid.

15 CAOP, 2018.

Tijdelijke versus structurele maatregelen: In het lerarenbeleid valt voorts op dat er een mix is van structurele voorzieningen zoals de Lerarenbeurs en tijdelijke maatregelen zoals VierSlagLeren en het LOF. Een beperkte looptijd van maatregelen houdt vaak mede verband met onderliggende afspraken in de sectorakkoorden po of vo die ook een afgebakende looptijd hebben. Hierdoor ontstaat er een mix van tijdelijke en structurele maatregelen waarbij echter niet is geëxpliciteerd wat met die mix wordt beoogd op de lange termijn. In het algemeen zijn tijdelijke beleidsmaatregelen bedoeld om een achterstand op een bepaald terrein in te halen en/of om een impuls te geven aan een beoogde ontwikkeling die daarna zelfstandig verder kan gaan. Bij de maatregelen in het lerarenbeleid ontbreekt vooraf die expliciete, overkoepelende visie op de rol van tijdelijke en structurele maatregelen.

Lumpsum versus beleidsimpulsen: Voorts is in de interviews met beleidsambtenaren door hen aangegeven dat het lerarenbeleid in zekere zin een ‘mammoettanker’ is die OCW probeert bij te sturen met vaak relatief kleine bedragen. Daarmee wordt bedoeld dat subsidies en extra middelen soms maar relatief kleine impulsen betreffen, omdat het leeuwendeel van het budget voor het onderwijs in de lumpsum van scholen zit, dat vooral bedoeld is voor salaris en de professionalisering van personeel. Afspraken in sectorakkoorden of cao’s over de inzet van de lumpsum door scholen zijn daardoor ook belangrijk, naast OCW-maatregelen (zie tekstkader 2.1).

Tekstkader 2.1: Kader voor het lerarenbeleid: de toereikendheid van de lumpsum voor scholen

In 2020 heeft bureau McKinsey in opdracht van het ministerie van OCW de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging van het funderend onderwijs onderzocht. Daaruit blijkt het volgende:

1. Scholen ontvangen voldoende financiële middelen om de wettelijke *basiskwaliteit* te realiseren.
2. Van een school wordt echter meer verwacht dan basiskwaliteit. De bekostiging lijkt niet toereikend voor het op alle scholen realiseren van additionele kwaliteitseisen boven op de basiskwaliteit. Dit betreft allerlei formele en informele eisen en verwachtingen die worden gesteld door leerlingen, ouders en vanuit de samenleving en de politiek.
3. De investeringen vanuit de rijksoverheid in het funderend onderwijs zijn de laatste jaren weliswaar sterk toegenomen maar worden grotendeels teniet gedaan door de verminderde uitgaven van andere overheden, voornamelijk gemeenten. Onderliggende oorzaken zijn onder meer decentralisaties in het sociaal domein, waaronder de jeugdzorg, waardoor de financiële huishouding van gemeenten onder druk is komen te staan.
4. Het onderwijs staat op dit moment voor grote uitdagingen waaronder het *lerarentekort* en *hoge werkdruk*. Deze uitdagingen vormen op langere termijn een risico voor de onderwijsresultaten.

Om binnen het funderend onderwijs een hogere ambitie te kunnen realiseren bepleit McKinsey een nationale verbeteraanpak waarin de bijdrage van alle scholen en alle betrokken partijen cruciaal zijn, als ook een gerichte, additionele en structurele investering door OCW.

Bron: Kamerbrief OCW 15 september 2020, Beleidsreactie bij het rapport van McKinsey & Company over de doelmatigheid en toereikendheid van de bekostiging in het funderend onderwijs.

Sociaaleconomische context: Ten slotte is ook de economische en maatschappelijke context waarin het lerarenbeleid tot stand komt van belang. De economische conjunctuur dicteert mede de financiële ruimte voor het ministerie van OCW om in onderwijs salariissen en overig lerarenbeleid te investeren. Anderzijds heeft het onderwijs een relatief grote aantrekkingskracht op werkzoekenden juist ten tijde van een laagconjunctuur. Als de economie weer aantrekt, kan die positie echter snel weer verloren gaan. Voorts spelen de relatief grote vergrijzing van het personeelsbestand in het onderwijs en anderzijds een krimp van leerlingenaantallen in veel gebieden rol. Tegelijkertijd anticiperen op vergrijzing en op krimp in wisselende economische omstandigheden maken een stabiliserend lerarenbeleid tot een grote uitdaging. Veranderingen in ramingen van leerlingaantallen beïnvloeden direct de verwachte vraag naar onderwijspersoneel.¹⁶ Voorts leiden maatschappelijke en technologische ontwikkelingen tot veranderende eisen aan vaardigheden van leraren, waarop in de opleiding en professionalisering van leraren moet worden ingespeeld. Zo is de uitdaging voor een leraar om ICT-ondersteund onderwijs te verzorgen op een multiculturele school niet goed vergelijkbaar met de uitdaging – nog maar luttele jaren geleden – om les te geven op een monoculturele school met amper digitale hulpmiddelen.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de Kamerbrief (9 dec. 2020) over het lerarenbeleid waarin wordt gemeld dat recente opwaartse bijstellingen in de leerlingraming in het po een belangrijke factor zijn bij oplopende verwachte lerarentekorten.

Daardoor is het lerarenbeleid nooit klaar en is professionalisering nooit afgerond. Het lerarenbeleid moet zich al met al steeds aanpassen aan een veranderende context en moet knelpunten zien te beheersen die van aard en intensiteit veranderen. Vanwege deze dynamische context kon het lerarenbeleid in de afgelopen decennia steeds met vergelijkbare kwalitatieve en kwantitatieve problemen blijven worstelen, waarbij knelpunten in intensiteit toe- en afnamen maar nooit helemaal verdwenen. Dit zegt op zichzelf genomen nog weinig over de effectiviteit van afzonderlijke maatregelen en van het totale lerarenbeleid.

2.6 Conclusies aanleiding en veranderingen lerarenbeleid

Het lerarenbeleid in de afgelopen periode bestaat uit een op zichzelf genomen aannemelijke, uitgebreide en voor het onderwijsveld herkenbare mix van maatregelen, waarin belangrijke knelpunten worden aangepakt. Doelen in het lerarenbeleid en in maatregelen zijn echter weinig geoperationaliseerd in concrete bijdragen aan de oplossing van personele knelpunten. Het lerarenbeleid als geheel biedt bovendien vooraf geen expliciete, heldere onderbouwing voor de verdeling van middelen over:

- verschillende maatregelen en beleidsprioriteiten;
- beleid dat zich richt op kwaliteit of kwantiteit van leraren;
- structurele versus tijdelijke maatregelen of beleid gericht op de korte of de lange(re) termijn;
- verschillende sturingsperspectieven voor het lerarenbeleid.

In de interviews met bij het lerarenbeleid betrokken beleidsambtenaren wordt dit herkend. Het (uiteindelijke) 'evidence based' karakter van de voorgenomen beleidsmix is volgens hen niet zo hoog. Dit komt volgens hen mede doordat in de vaak complexe praktijk van de beleidsvorming in het lerarenbeleid, belangen, lobby's en percepties van de meest in het oog springende misstanden in het onderwijs (zoals lesuitval) vaak de bovenhand hebben. Uiteindelijk ontstaat er dan een diverse beleidsmix, qua maatregelen en sturingsperspectief.

3 Uitgaven lerarenbeleid 2013-2020

Dit hoofdstuk behandelt het eerste deel van onderzoeksvraag 7 van deze beleidsdoorlichting:

7. *Wat waren de uitgaven, en de onderbouwing daarvan, die gepaard zijn gegaan met de genomen beleidsmaatregelen?*

Financiële instrumenten die zijn ingezet voor het lerarenbeleid in de periode 2013-2020 en de bijbehorende uitgaven zijn verantwoord in de begroting en het jaarverslag van het ministerie van OCW in beleidsartikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid), beleidsartikel 1 (Primair Onderwijs) en beleidsartikel 3 (Voortgezet Onderwijs). Uitgaven aan het lerarenbeleid voor beleidsartikel 4 (Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en beleidsartikelen 6 en 7 (Hoger Onderwijs) vallen zoals gezegd buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

3.1 Reconstructie van de uitgaven

De uitgaven van het lerarenbeleid in de periode 2013-2020 zijn op hoofdlijnen gereconstrueerd aan de hand van de OCW jaarverslagen 2013-2019 (gerealiseerd), de OCW rijksbegroting 2020 (niet-gerealiseerd) en op basis van input vanuit het ministerie van OCW (zie tekstkader 3.1 voor nadere toelichting). De hoofdbekostiging voor de salarissen van leraren via de lumpsum is buiten beschouwing gelaten, tenzij het gaat om een aanvullende bekostiging, zoals de extra beloningsmiddelen po en de functiemix vo Randstadregio's. Zie bijlage 3 ('Overzicht uitgaven lerarenbeleid 2013-2020') voor een totaaloverzicht van de uitgaven van het lerarenbeleid zoals gereconstrueerd voor de periode 2013-2020.

Tekstkader 3.1: Toelichting reconstructie uitgaven lerarenbeleid 2013-2020

Uitgangspunt zijn de uitgaven verantwoord onder beleidsartikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid) in de OCW Jaarverslagen, plus de voor het lerarenbeleid relevante uitgaven uit beleidsartikel 1 (Primair Onderwijs) en beleidsartikel 3 (Voortgezet Onderwijs). De uitgaven onder beleidsartikel 1 en 3 zijn aangeleverd door het ministerie van OCW. Deze komen veelal voort uit het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) 2013, het Bestuursakkoord po 2014-2020 en het sectorakkoord vo 2014-2020 en zijn niet expliciet verantwoord in de OCW Jaarverslagen.

Beleidsartikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid)

Sommige uitgaven uit artikel 9 die betrekking hebben op het lerarenbeleid, vallen buiten de scope van de onderhavige, terugblikkende analyse. Dit betreft uitgaven bestemd voor het initieel opleiden van leraren zoals de tegemoetkoming kosten opleidingsscholen of uitgaven voor het mbo, zoals de salarismix mbo Randstadregio's. Deze uitgaven vallen echter in sommige gevallen samen met andere uitgaven die wel binnen de scope van dit onderzoek vallen. In het geval een uitsplitsing hiervan niet mogelijk was zijn deze uitgaven in zijn geheel meegenomen, zoals de professionaliseringsmiddelen po/vo/bve en de subsidie impuls lerarentekorten vo die is gecombineerd met de subsidie wetenschap en technologie voor de pabo's. Zie tabel b 2 in bijlage 3 voor een totaaloverzicht van de uitgaven uit beleidsartikel 9 die zijn meegenomen.

Beleidsartikel 1 (Primair Onderwijs)

Het grootste deel van de uitgaven uit artikel 1 betreft de hoofdbekostiging voor besturen in het po via de lumpsum. Deze bekostiging bestaat uit een vaste verdeelsleutel bestemd voor salarissen van leraren en materiële kosten. Deze hoofdbekostiging is buiten beschouwing gelaten. Meegenomen in de analyse zijn de professionaliseringsmiddelen (prestatiebox) en de aanvullende bekostiging voor het lerarenbeleid, zoals het persoonlijk ontwikkelbudget, de begeleiding van startende leraren, de werkdrukmiddelen en de extra beloningsmiddelen, en voorts subsidieregelingen, zoals het LeraarOntwikkelFonds (LOF). Zie tabel b 3 in bijlage 3 voor een overzicht van de uitgaven uit beleidsartikel 1 die zijn meegenomen.

Beleidsartikel 3 (Voortgezet Onderwijs)

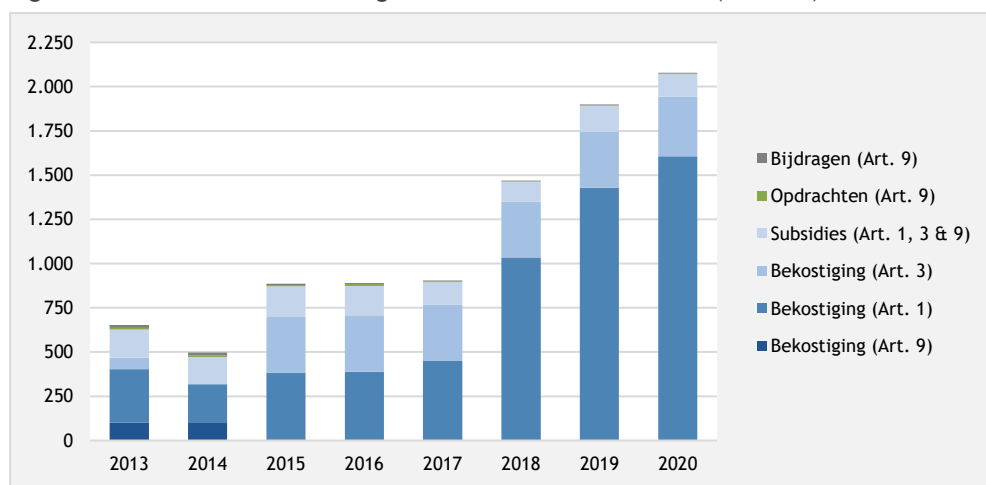
Het grootste deel van de uitgaven uit artikel 3 betreft opnieuw de hoofdbekostiging voor scholen in het vo via de lumpsum. Deze bekostiging bestaat uit een vaste verdeelsleutel bestemd voor salarissen van leraren en materiële kosten. Deze hoofdbekostiging is buiten beschouwing gelaten. Alleen professionaliseringsmiddelen (prestatiebox), de aanvullende bekostiging voor het lerarenbeleid, zoals de functiemix vo Randstadregio's, en subsidieregelingen zijn in deze beleidsdoorlichting meegenomen. Zie tabel b 4 in bijlage 3 voor een totaaloverzicht van de uitgaven uit beleidsartikel 3 die zijn meegenomen.

Het resultaat van deze reconstructie is op hoofdlijnen weergegeven in figuur 3.2. Dit betreft nogmaals gesteld alleen de aanvullende bekostiging en subsidieregelingen bestemd voor leraren, dus exclusief de hoofdbekostiging voor de salarissen voor leraren.

De totale uitgaven van het lerarenbeleid in de periode 2013-2020 bedragen circa 9,3 miljard euro. In hoofdstuk 5 zijn de verschillende begrotingsposten uitgesplitst weergegeven, gerelateerd aan de vraag of er een beleidsevaluatie of monitoronderzoek aan is verbonden. In het voorliggende hoofdstuk kijken we vooral naar de ontwikkeling in de uitgaven en naar de grootste uitgavenposten.

In de onderzochte periode zijn de jaarlijkse uitgaven van het lerarenbeleid *sterk toegenomen*. De licht hogere uitgaven in 2013 ten opzichte van 2014 zijn het gevolg van een eenmalige intensivering als gevolg van het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) 2013 ter overbrugging van het lerarentekort.¹⁷ De relatief sterke toename in de jaarlijkse uitgaven vanaf 2015 zijn het gevolg van de afspraken die zijn gemaakt in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) 2013¹⁸, het Bestuursakkoord po 2014-2020¹⁹ en het sectorakkoord vo 2014-2020²⁰, met name ten aanzien van de professionalisering van leraren, maar deels ook doordat de uitgaven van het lerarenbeleid die onder beleidsartikel 1 en 3 vallen niet goed uit te splitsen zijn voor de periode 2013-2014. De relatief sterke toename in de jaarlijkse uitgaven vanaf 2018 zijn het gevolg van de werkdrukmiddelen uit het werkdrukakkoord po 2018²¹, het Convenant aanpak lerarentekort 2020-2021²² ter hoogte 237-380 miljoen euro per jaar, de extra beloningsmiddelen uit het Onderhandelingsakkoord cao po²³ ter hoogte van 270-285 miljoen euro per jaar en het versterken van het strategisch HR-beleid uit de actualisatie van het Bestuursakkoord po in 2018.

Figuur 3.1: Gereconstrueerde uitgaven lerarenbeleid 2013-2020 (x € mln.)



Bron: ResearchNed/SEO (2021) o.b.v. OCW Jaarverslagen 2013-2019, OCW Rijksbegroting 2020 en input van het ministerie van OCW.

17 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs>.

18 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs>.

19 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/07/10/bestuursakkoord-voor-de-sector-primair-onderwijs> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/15/actualisatie-bestuursakkoord-po>.

20 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2014/04/17/sectorakkoord-vo-2014-2017> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/06/05/actualisatie-sectorakkoord-voortgezet-onderwijs>.

21 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/02/09/kamerbrief-over-werkdrukakkoord-primair-onderwijs>.

22 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/01/convenant-aanpak-lerarentekort>.

23 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/06/reactie-minister-slob-op-cao-primair-onderwijs> en <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/09/11/ruimte-voor-hoger-salaris-in-primair-onderwijs>.

3.2 Verantwoording van de uitgaven

Binnen de beleidsartikelen onderscheiden we vier verschillende financiële instrumenten in de begrotingen en jaarverslagen van het ministerie van OCW:

1. aanvullende bekostiging;
2. subsidieregelingen;
3. opdrachten;
4. bijdragen.

Van de uitgaven van het lerarenbeleid zoals gereconstrueerd voor de periode 2013-2020, ging jaarlijks het overgrote deel (98%) naar de aanvullende bekostiging en naar subsidieregelingen. Daarbinnen is de aanvullende bekostiging met 86 procent veruit de grootste geldstroom. Dit betreft onder meer de extra professionaliseringsmiddelen po en vo en is nader toegelicht in paragraaf 3.2.1. De subsidieregelingen zoals de Lerarenbeurs zijn goed voor twaalf procent van de uitgaven en zijn toegelicht in paragraaf 3.2.2. De resterende twee procent ging naar opdrachten (1%), zoals onderzoek, ramingen en communicatie, of bijdragen aan agentschappen en ZBO's/RWT's, zoals de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (1%).

3.2.1 Aanvullende bekostiging

De aanvullende bekostiging van het lerarenbeleid in de periode 2013-2020 (86% van de totale uitgaven) bestond uit de prestatieboxregeling en de aanvullende bekostiging van onderwijsinstellingen. De vijf belangrijkste aanvullende bekostigingsposten qua financiële omvang zijn (zie figuur 3.2)²⁴:

1. Professionaliseringsmiddelen po en vo (49% van de totale middelen voor aanvullende bekostiging)²⁵: Voor de verdere verbetering van de professionele ontwikkeling en kwaliteit van leraren en schoolleiders in het po en vo zijn in de periode 2015-2020 jaarlijks extra middelen ter beschikking gesteld via de prestatieboxregeling. Hierover zijn afspraken gemaakt in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) 2013²⁶, het Bestuursakkoord po 2014-2020²⁷ en het sectorakkoord vo 2014-2020²⁸.
2. Werkdrukmiddelen po (12%): Om de werkdruk in het po te verminderen zijn structureel middelen beschikbaar gesteld oplopend van 237 miljoen euro in 2018 naar 380 miljoen euro in 2020, zodat scholen maatregelen tegen werkdruk kunnen nemen.²⁹ Hierover zijn afspraken gemaakt in het werkdrukakkoord po 2018³⁰ en het Convenant aanpak lerarentekort 2020-2021³¹.
3. Extra beloningsmiddelen po (10%): In navolging op het Onderhandelingsakkoord cao po³² over een nieuwe cao voor leraren en schoolleiders in het po zijn vanaf 2018 structureel voor 270 miljoen euro per jaar aan extra beloningsmiddelen voor het po ter beschikking gesteld, die vanaf 2020 zijn verhoogd tot structureel 285 miljoen euro per jaar.

24 Zie bijlage 3 voor een totaaloverzicht van de uitgaven van het lerarenbeleid zoals gereconstrueerd voor de periode 2013-2020.

25 Dit betreft een optelsom van prestatieboxmiddelen die zijn bestemd voor professionalisering, waaronder basisvaardigheden startende leraren, professionalisering po/vo/bve, meer en beter gekwalificeerde masteropgeleide leraren, lerende organisatie en training en vaardigheidsmeting. Voor de professionaliseringsmiddelen po/vo/bve uit beleidsartikel 9 is geen verdere uitsplitsing naar sector gemaakt.

26 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs>.

27 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/07/10/bestuursakkoord-voor-de-sector-primair-onderwijs> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/15/actualisatie-bestuursakkoord-po>.

28 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2014/04/17/sectorakkoord-vo-2014-2017> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2018/06/05/actualisatie-sectorakkoord-voortgezet-onderwijs>.

29 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/werkdruk-leraren-basisonderwijs-verminderen>.

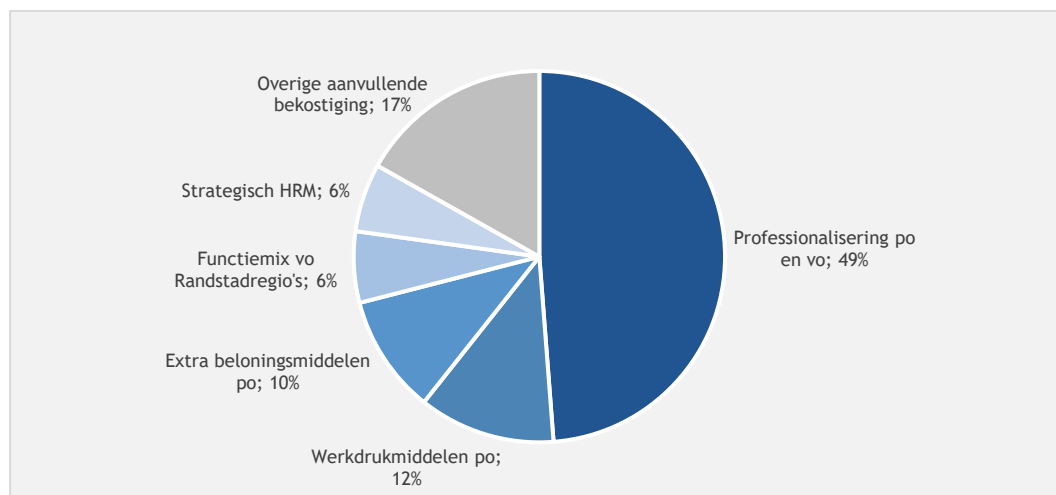
30 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/documenten/kamerstukken/2018/02/09/kamerbrief-over-werkdrukakkoord-primair-onderwijs>.

31 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/01/convenant-aanpak-lerarentekort>.

32 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/06/reactie-minister-slob-op-cao-primair-onderwijs> en <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/09/11/ruimte-voor-hoger-salaris-in-primair-onderwijs>.

4. Funciemix vo Randstadregio's (6%): Ter versterking van de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep zijn voor het vo aanvullende beloningsmiddelen beschikbaar voor de versterking van de funciemix in de Randstadregio's, waardoor scholen in deze regio's meer leraren in een hogere schaal kunnen benoemen. Hierover zijn afspraken gemaakt in het convenant Actieplan Leerkracht van Nederland 2008³³.
5. Persoonlijk ontwikkelbudget (5%)³⁴: Leraren in het po, vo en mbo hebben sinds 2015 de beschikking over een persoonlijk ontwikkelbudget om zich verder te professionaliseren. Dit budget is bovenop de bestaande middelen voor professionalisering via de prestatieboxregeling. Hierover zijn afspraken gemaakt in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) 2013³⁵.

Figuur 3.2: Top 5 bekostigingsposten van het lerarenbeleid 2013-2020



Bron: ResearchNed/SEO (2021) o.b.v. OCW Jaarverslagen 2013-2019, OCW Rijksbegroting 2020 en input van OCW

3.2.2 Subsidieregelingen

Om de realisatie van verschillende beleidsdoelen van het lerarenbeleid te bewerkstelligen, zijn in de periode 2013-2020 subsidies verstrekt (12% van de totale uitgaven). De vijf belangrijkste subsidieregelingen qua financiële omvang zijn (zie figuur 3.3)³⁶:

1. Lerarenbeurs (61% van de totale uitgaven aan subsidies)³⁷: De Lerarenbeurs - voor zowel opleidingskosten als de vervangingskosten tijdens het studieverlof - wordt structureel ingezet voor geaccrediteerde bachelor- en masteropleidingen ter verkrijging van hogere kwalificaties voor leraren in het po, vo, mbo en hbo. Hierover zijn afspraken gemaakt in het convenant Actieplan Leerkracht van Nederland 2008³⁸.
2. Zij-instroomregeling (10%)³⁹: De zij-instroomregeling voorziet in een structurele subsidie voor de opleiding van onbevoegde zij-instromers in het po, vo en mbo om het lerarentekort tegen te gaan. Hierover zijn afspraken gemaakt in het convenant Actieplan Leerkracht van Nederland 2008⁴⁰.
3. Impuls lerarentekorten vo (6%): De impuls lerarentekorten vo betrof de inzet van maatregelen ten aanzien van de eenmalige middelen van 100 miljoen euro voor de periode 2013-2016 om de kwantiteit en kwaliteit van leraren in het vo te verbeteren, met name voor tekortvakken. Hierover zijn afspraken gemaakt in het Regeerakkoord 2012⁴¹ van het kabinet Rutte II.

33 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2008/04/16/convenant-leerkracht-van-nederland>.

34 Dit betreft de middelen voor po, vo en mbo, waarvoor geen verdere uitsplitsing naar sector is gemaakt.

35 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs>.

36 Zie bijlage 3 voor een totaaloverzicht van de uitgaven van het lerarenbeleid zoals gereconstrueerd voor de periode 2013-2020.

37 Dit betreft de middelen voor po, vo en mbo, waarvoor geen verdere uitsplitsing naar sector is gemaakt.

38 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2008/04/16/convenant-leerkracht-van-nederland>.

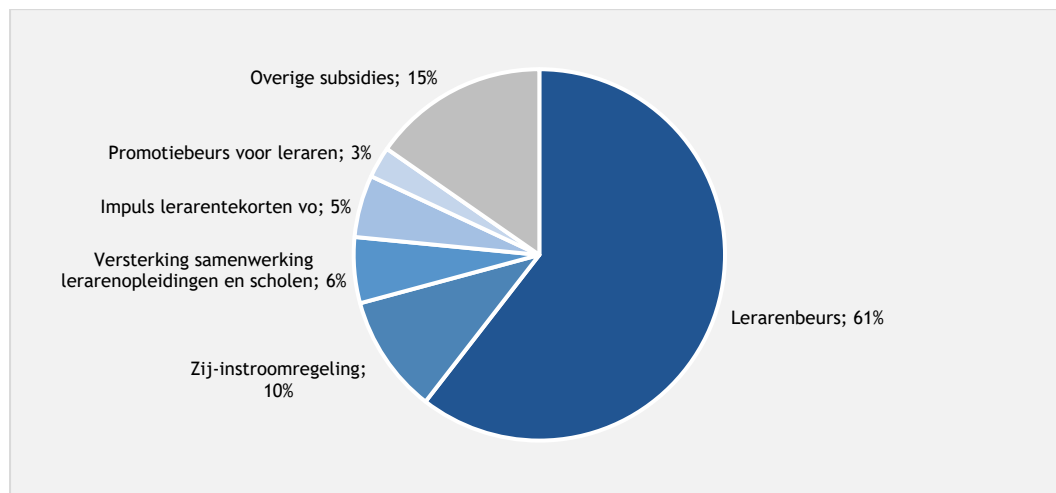
39 Dit betreft de middelen voor po, vo en mbo, waarvoor geen verdere uitsplitsing naar sector is gemaakt.

40 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2008/04/16/convenant-leerkracht-van-nederland>.

41 Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.

4. Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen (5%)⁴²: Om de onderlinge samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen in het po, vo en mbo te versterken is voor de periode 2013-2016 een subsidie beschikbaar gesteld, waaronder voor het versterken van de samenwerking bij het begeleiden en professionaliseren van (startende) leraren. Hierover zijn afspraken gemaakt in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA) 2013⁴³.
5. Promotiebeurs voor leraren (3%)⁴⁴: De Promotiebeurs voor leraren stelt leraren in het po, vo, mbo en ho in staat om onderzoek te verrichten dat uitmondt in een proefschrift om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en de aansluiting tussen universiteiten en scholen te versterken. Hierover zijn afspraken gemaakt in het convenant Actieplan Leerkracht van Nederland 2008⁴⁵.

Figuur 3.3: Top 5 subsidieregelingen van het lerarenbeleid 2013-2020



Bron: ResearchNed/SEO (2021) o.b.v. OCW Jaarverslagen 2013-2019, OCW Rijksbegroting 2020 en input van het ministerie van OCW.

3.2.3 Opdrachten

Door middel van opdrachten worden beleidsgerichte activiteiten en onderzoeken uitgevoerd. Ter ondersteuning, monitoring en evaluatie van het beleid wordt expertise op het terrein van communicatie, onderzoek en het maken van ramingen aangewend.

3.2.4 Bijdragen

Bijdragen aan agentschappen

Dienst Uitvoering Onderwijs: De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van OCW en levert producten en diensten op het terrein van de bekostiging van instellingen, financiering van studenten en informatievoorziening. Het betreft hier het aandeel in de uitvoeringskosten van DUO voor beleidsartikel 9.

Bijdragen aan ZBO's/RWT's

Stichting Vervangingsfonds/Bedrijfsgezondheid: Via deze subsidie investeert OCW in het arbeidsomstandighedenbeleid, (ziekte)verzuimbeleid en re-integratiebeleid (AVR-taken) in de sector po. Voor de overige sectoren loopt dit via de lumpsumbekostiging.

⁴² Dit betreft zowel de middelen voor po, vo en mbo als de middelen die geen betrekking hebben op professionalisering, waarvoor geen verdere uitsplitsing naar sector en bestemming is gemaakt.

⁴³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs>.

⁴⁴ Dit betreft de middelen voor po, vo en mbo, waarvoor geen verdere uitsplitsing naar sector kan worden gemaakt.

⁴⁵ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2008/04/16/convenant-leerkracht-van-nederland>.

4 Feiten en cijfers leraren

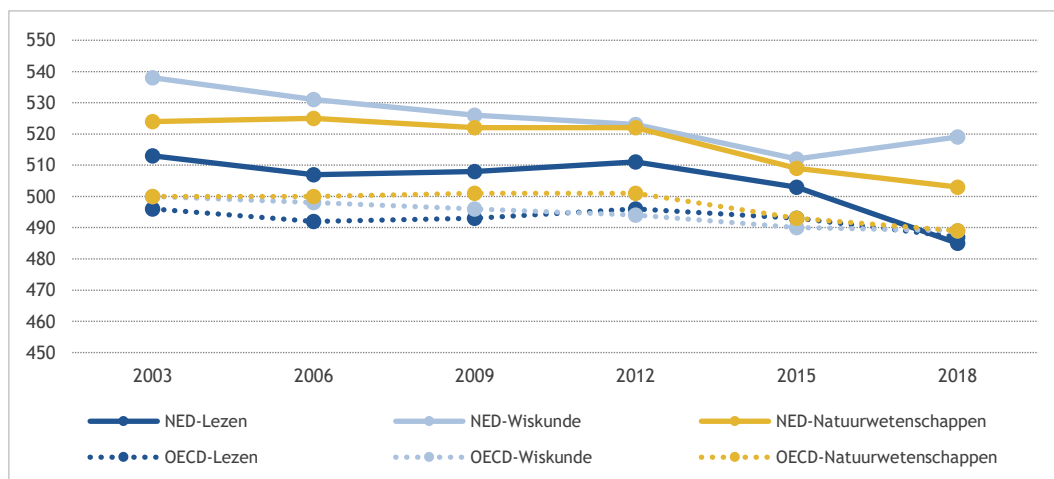
In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de belangrijkste feiten en cijfers aangaande (de ontwikkeling in) kwantitatieve en kwalitatieve personele knelpunten in het onderwijs. Dit hoofdstuk is niet opgenomen als primaire bewijsvoering voor de effectiviteit van het lerarenbeleid, maar als achtergrondinformatie die de aanleiding voor het lerarenbeleid in de tijd schetst. De doelrealisatie is daarbij weergegeven zonder uitspraken over waardoor de doelrealisatie is veroorzaakt. Monitoren van het lerarenbeleid bieden in die causaliteit in het algemeen ook geen inzicht.

Hierna zijn aan de hand van cijfers aangaande de onderwijskwaliteit en de kwantiteit en kwaliteit van leraren, de hoofdlijnen van de vorderingen met de Lerarenagenda beschreven. Deze cijfers zijn ontleend aan OESO en Onderwijs in Cijfers (OCW). Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen we naar deze bronnen.

4.1 Onderwijsprestaties

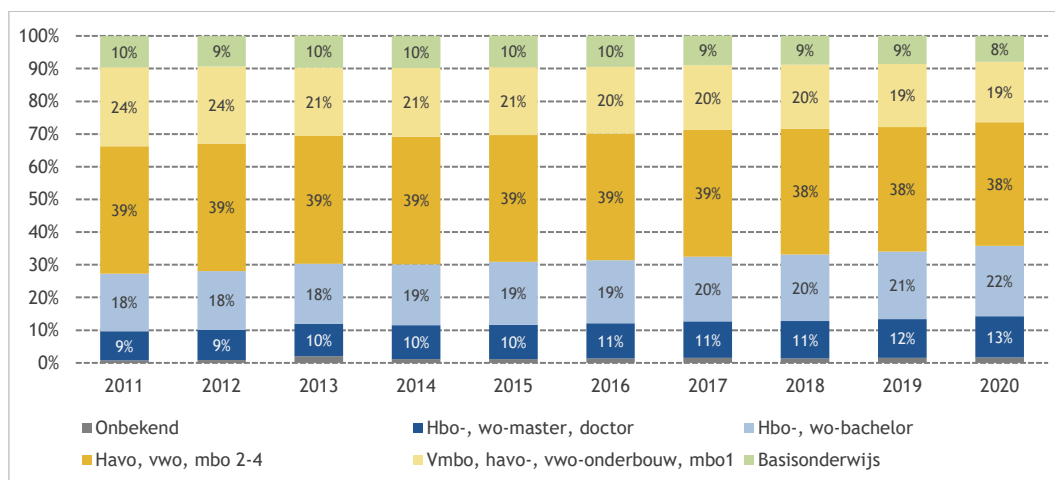
De algemene doelstelling van het lerarenbeleid is het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en bijdragen aan een hoger opgeleide beroepsbevolking. Een manier om de onderwijskwaliteit in Nederland vast te stellen is om de gemiddelde leerprestaties van leerlingen te volgen in de PISA-toets: een internationaal vergelijkend onderzoek dat de kennis en vaardigheden van vijftienjarige leerlingen meet op het gebied van lezen, wiskunde en natuurwetenschappen. Figuur 4.1 toont in stippellijnen de gemiddelde prestaties van vijftienjarigen van alle OESO-landen op drie domeinen. De doorlopende lijnen geven de gemiddelde prestaties van Nederlandse vijftienjarigen aan. Daaruit blijkt dat Nederlandse leerlingen het gemiddeld genomen nog steeds relatief goed doen als het gaat om wiskunde en natuurwetenschappen, maar dat het leesvaardigheidsniveau is afgenomen in recente jaren tot op of onder het OESO-gemiddelde.

Figuur 4.1: Gemiddelde prestaties vijftienjarigen op de gebieden lezen, wiskunde en natuurwetenschappen, 2003-2018 (bron: OECD, PISA)



Figuur 4.2 geeft een overzicht van het hoogst behaald onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking tussen de 15 en 75 jaar tussen 2011 en 2020. Het aandeel hoog opgeleiden in Nederland is in de afgelopen tien jaar gestaag toegenomen: in 2020 beschikte 13 procent van de bevolking over een afgeronde masteropleiding of doctorstitel en 22 procent over een afgeronde bacheloropleiding. Het aandeel met alleen basisonderwijs is van 10 procent in 2011 afgenomen naar 8 procent in 2020.

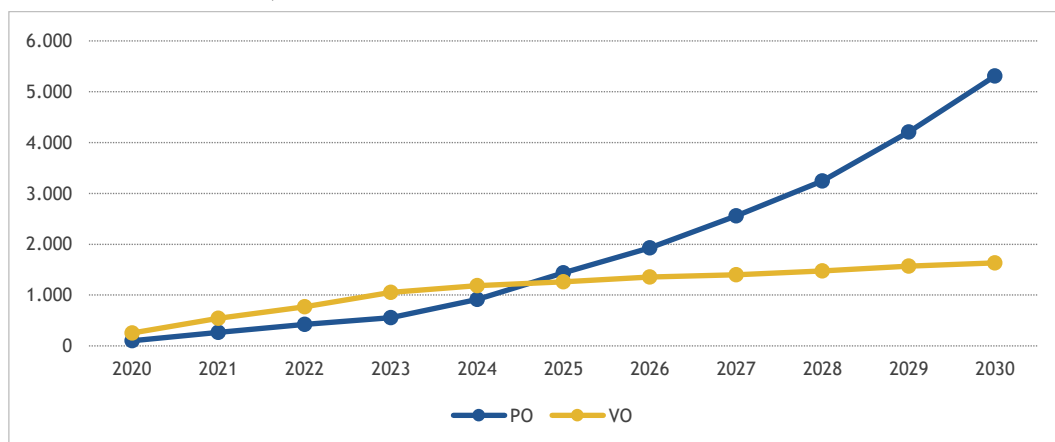
Figuur 4.2: Hoogst behaald onderwijsniveau bevolking (15 tot 75 jaar) in procenten, 2011-2020 (bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking)



4.2 Kwantiteit leraren

Om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen richt het lerarenbeleid zich onder andere op het aantrekken en behouden van voldoende personeel. Figuur 4.3 toont de geraamde tekorten aan leraren en directeurs in het po en vo in de komende jaren, uitgaande van de huidige situatie. De verwachte tekorten nemen in het po sterker toe dan in het vo. In het vo zijn de verwachte tekorten lager vanwege de verwachte daling van het aantal leerlingen in het vo.

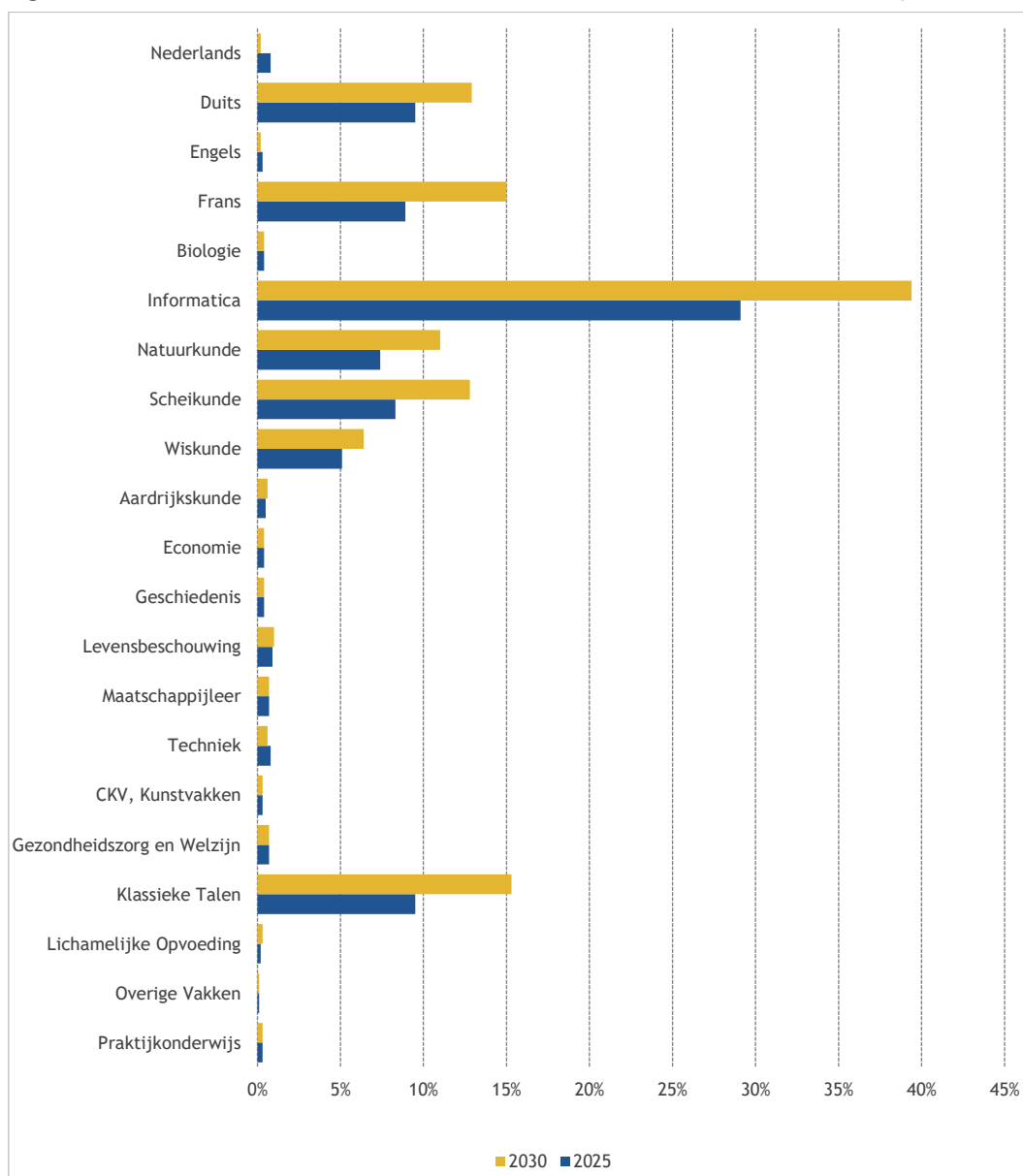
Figuur 4.3: Verwachte tekorten aan leraren en directeurs in het po en vo in fte's, 2020-2030 (bron: CentERdata)



Figuur 4.4 laat zien dat de verwachte tekorten in het voortgezet onderwijs zijn geconcentreerd bij bepaalde vakken. Vacatures in de vakken Informatica, Scheikunde, Natuurkunde, Klassieke talen, Frans en Duits zullen de komende jaren moeilijk te vervullen zijn. Wiskunde neemt een tussenpositie in. Toch zullen in 2025 de tekorten in het absolute aantal benodigde fte's het grootst zijn bij Wiskunde, omdat dit vak veel lesuren betreft⁴⁶.

46 Zie Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2020, figuur 4.11.

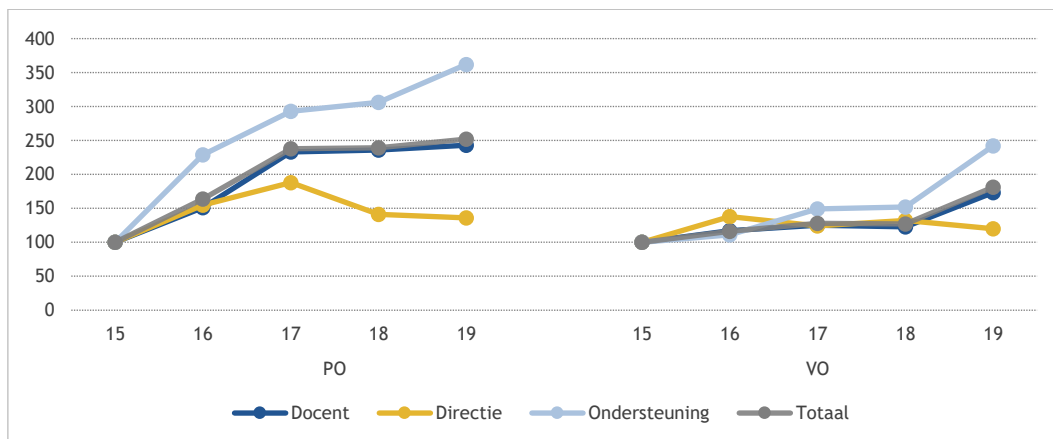
Figuur 4.4: Verwachte vacaturedruk voor de hoofdvakken in het vo in 2025 en 2030 (bron: CentERdata)



Ontwikkeling personele knelpunten in de afgelopen periode

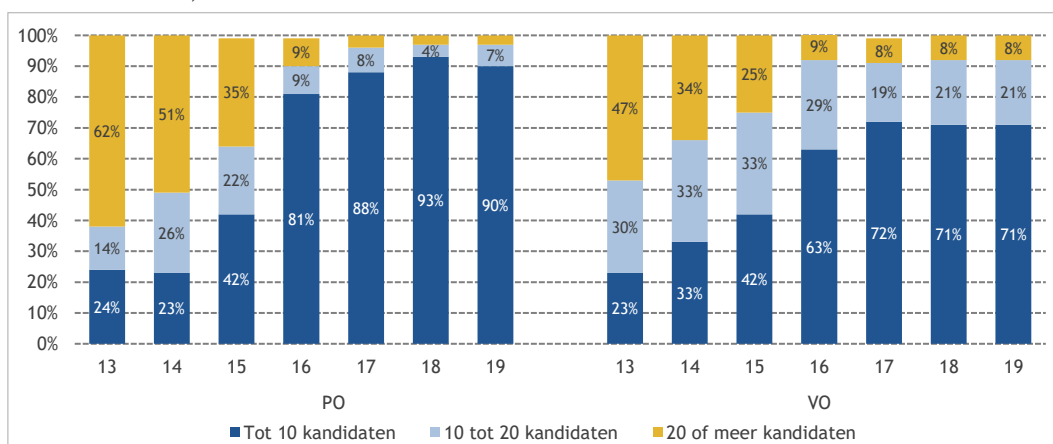
Bovenstaande figuren geven een beeld van de toekomstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van leraren. Hieronder blikken we terug op de periode 2013-2020. Figuur 4.5 toont de ontwikkelingen van het aantal gevonden vacatures tussen 2015 en 2019. Te zien is dat in het po sprake is van een grotere toename in het aantal vacatures dan in het vo. In het po wordt in toenemende mate gezocht naar ondersteunend personeel. Ook het aantal vacatures voor leraren stijgt over de jaren, maar is in recente jaren wat gestabiliseerd. De vacatures voor directieleden laten vanaf 2017 een daling zien. Het aantal vacatures in het vo is stabiel. Het aantal vacatures is lichtelijk toegenomen; dit geldt met name voor onderwijsondersteunend personeel en niet voor de directie.

Figuur 4.5: Ontstane vacatures in het vo en po in fte's in de periode 2015-2019. Geïndexeerd naar schooljaar 2015-2016 (bron: Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo)



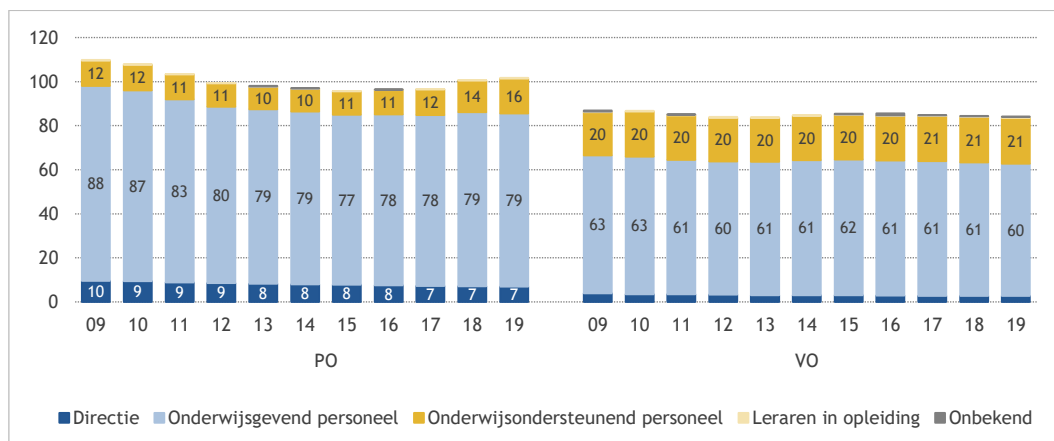
Ook interessant is het aantal kandidaten dat reageert op een vacature. Figuur 4.6 laat een daling zien in het aantal kandidaten per vacature, zowel in het po als het vo. Vooral vanaf 2016 zijn er minder kandidaten ten opzichte van eerdere jaren. In de laatste jaren lijkt het aantal kandidaten zich weer te stabiliseren.

Figuur 4.6: Kandidaten per vacature po/vo (leraren), 2013-2019 (bron: Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo)

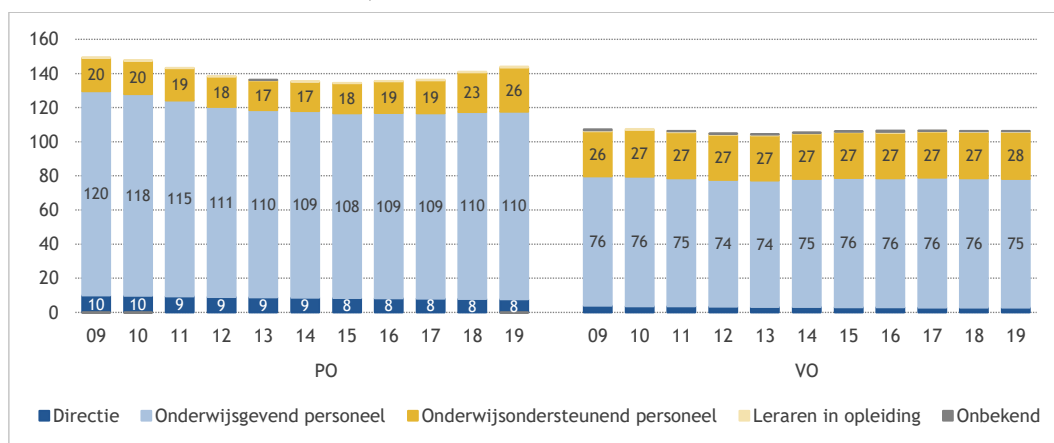


De totale personeelsomvang in het po nam tussen 2009 en 2014 geleidelijk af (figuur 4.7 en figuur 4.8), waarbij de daling van het aantal leerlingen (krimp) een factor was. Tussen 2017 en 2019 is de omvang weer toegenomen, voornamelijk doordat het onderwijsondersteunende personeel groeide. De stijging in 2019 heeft een relatie met de inzet van de werkdrukmiddelen in het po. In het vo is er een daling in de totale personeelsomvang tussen 2017 en 2019. Deze afname betrof het onderwijsgevende personeel, terwijl het onderwijsondersteunende personeel juist toenam.

Figuur 4.7: Personeelssterkte po en vo in fte's (x 1.000), 2009-2019 (bron: DUO Salarisadministraties)

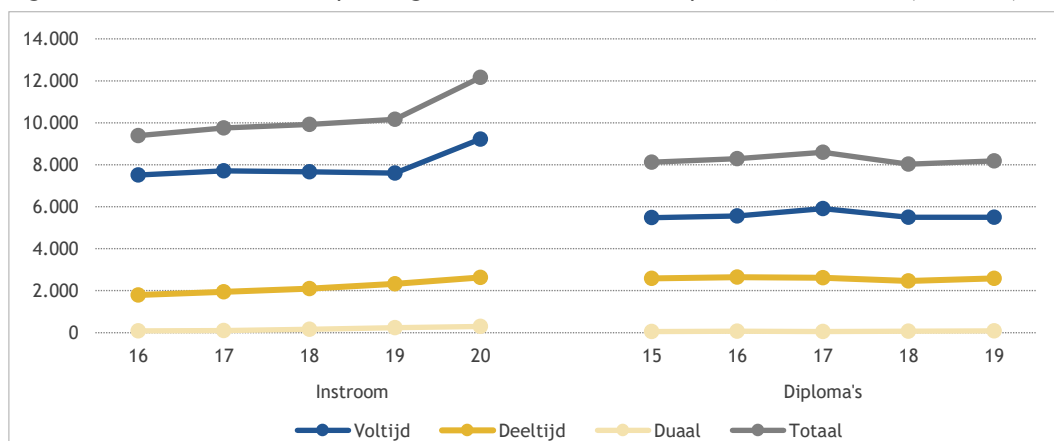


Figuur 4.8: Personeelssterkte po en vo, aantal personen (x 1.000), 2009-2019 (bron: DUO Salarisadministraties)



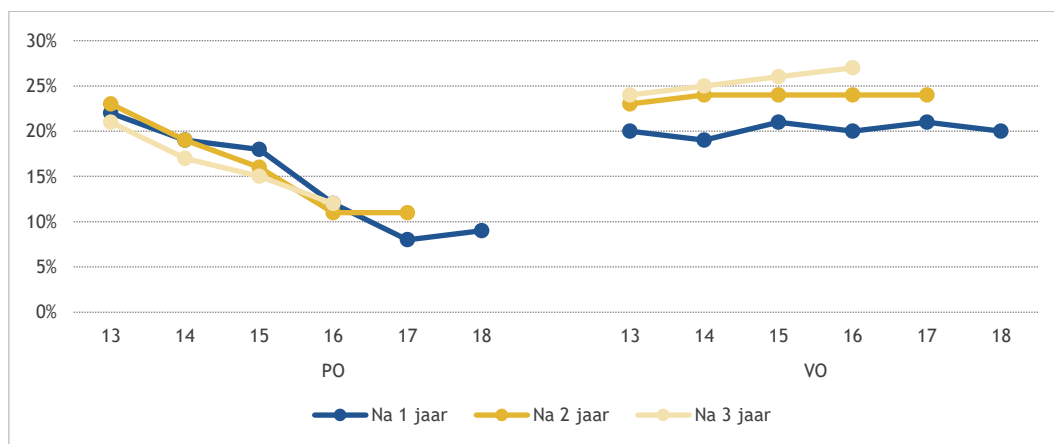
Uit figuur 4.9 blijkt dat in de periode van 2016 tot en met 2020 de instroom in de lerarenopleidingen is toegenomen, voornamelijk onder voltijdstudenten. Het totaal aantal gediplomeerden van lerarenopleidingen steeg tussen 2015 en 2017 en zakte daarna licht. Het totaal aantal gediplomeerden in 2020 is daardoor per saldo weinig gestegen ten opzichte van 2015. Een effect van een grotere instroom op het aantal gediplomeerden verloopt uiteraard met een vertraging vanwege de opleidingsduur.

Figuur 4.9: Instroom lerarenopleidingen en aantal behaalde diploma's, 2015-2019 (bron: VH)



Figuur 4.10 laat zien dat het aantal leraren dat kort na de start het onderwijs weer verlaat, duidelijk is afgenomen in het po. In het vo is juist sprake van een lichte toename in de uitstroom van startende leraren na twee en drie jaar.

Figuur 4.10: Uitstroom startende leraren in het po en vo, 2013-2018 (bron: DUO Salarisadministraties van instellingen)



Het aandeel afgestudeerden van de pabo dat na een half jaar een baan heeft in het onderwijs is gestegen naar 99 procent voor de lichting die in 2018 is afgestudeerd. Ook positief is dat de uitval, in de eerste vijf jaar dat afgestudeerden werkzaam zijn als leraar, lager is dan bij oudere afstudeercohorten. Verder hebben startende leraren, die na de pabo in het onderwijs zijn gaan werken, veel vaker een reguliere baan, in plaats van een invalbaan, en ook veel vaker een vast contract of uitzicht daarop (Onderwijs in Cijfers, 2020f).

Begeleiding startende leraren

Bij de begeleiding van starters in het po is er sprake van een duidelijk stijgende lijn: 87 procent van de startende leraren (cohort 2018) ontving een of andere vorm van begeleiding, ten opzichte van 71 procent in 2015. Uit de monitor bestuursakkoord van RegioPlan blijkt dat 90 procent van de besturen en 95 procent van de schoolleiders in het po maatregelen heeft getroffen om startende leraren te bekwaamen in hun algemene didactische vaardigheden. Sinds 2015 zijn die aandelen behoorlijk gestegen (2015: bestuurders 67%; schoolleiders 62%). Hierbij wordt met name ingezet op coaching (88% van de besturen en 87% van de schoolleiders), waarbij op schoolniveau 86 procent van de collega-leraren die worden ingezet voor coaching in uren worden gefaciliteerd (2017: 64%). Ook worden deze collega-leraren vaker (68%) getraind om hun rol als coach te vervullen (2017: 53%). Ook andere vormen van begeleiding worden vanaf 2016 meer ingezet, zoals peeractiviteiten en kennisactiviteiten. De Loopbaanmonitor 2019 laat echter zien dat de mate waarin starters op planmatige wijze worden begeleid nog beter kan. Zo geeft maar 22 procent van de pabo-afgestudeerden aan te hebben deelgenomen aan een begeleidingsprogramma voor beginnende leraren. Ook wordt nog niet overal een gevalideerd instrument gebruikt om de didactische vaardigheden van startende leraren in kaart te brengen. Circa veertig procent van de starters geeft aan dat een dergelijk instrument is gebruikt. Veel beginnende leraren vinden een dergelijk instrument (zeer) nuttig ter versterking van het lesgeven (Onderwijs in Cijfers, 2020f).

Het percentage startende leraren in het vo dat aangeeft dat zij begeleid wordt, is juist gedaald van 92 procent in 2015 naar 86 procent in 2019. Daarmee is de doelstelling van het sectorakkoord niet gerealiseerd. De oorzaak van deze terugval is niet geheel duidelijk. Kwalitatief onderzoek van Oberon (2020) maakt aannemelijk dat werkdruk bij de (potentiële) begeleiders en bij de starters een effectieve begeleiding in de weg staat.

4.3 Beloning leraren en loonverschillen met andere sectoren en beroepen

In de *Loopbaanmonitor onderwijs* wordt de loopbaan van afgestudeerden van de lerarenopleidingen gevolgd. Bij hun beloning blijkt dat als deze afgestudeerden in het onderwijs gaan werken, zij gemiddeld per uur duidelijk meer verdienen dan de afgestudeerden van lerarenopleidingen die buiten het onderwijs gaan werken. Salariëring lijkt volgens de Loopbaanmonitor voor deze groepen dan ook niet doorslaggevend te zijn als motief om buiten het onderwijs aan de slag te gaan. Afgestudeerden die wel eerst in het onderwijs werken en pas daarna wat anders gaan doen, verdienen voordat zij uitstromen gemiddeld per uur vrijwel evenveel als personen die in het onderwijs blijven werken; na uitstroom uit het onderwijs echter verdienen zij duidelijk minder dan degenen die in het onderwijs blijven. De Loopbaanmonitor stelt dat waarschijnlijk andere factoren een rol spelen, zoals arbeidssatisfactie, of dat er na afloop van een tijdelijke baan geen andere passende baan binnen het onderwijs beschikbaar was⁴⁷.

Deze conclusies betreffen loonverschillen tussen afgestudeerden van lerarenopleidingen die wel of niet (meer) in het onderwijs werken. Lonen van leraren kunnen ook worden vergeleken met andere werknemers *zonder* een lerarenopleiding. Uit onderzoeken van SEO uit 2017 naar de beloningsverschillen tussen het po, vo en de marktsector bleek dat leraren en schoolleiders in het po een lager gemiddeld uurloon (12 tot 14% lager) hadden dan vergelijkbare werknemers in de marktsector⁴⁸. Daarbij was er vooral een verschil voor mannen, oudere leraren, masteropgeleide en voltijd werkende leraren. Het loonverschil met de marktsector was relatief beperkt of vrijwel nihil voor vrouwen, jongere leraren en voor bacheloropgeleide en deeltijd werkende leraren. In het vo bleek dat leraren een iets (1%) lager gemiddeld bruto uurloon hadden dan vergelijkbare werknemers in de marktsector⁴⁹. In de jaren voor 2016 was dit loonverschil groter. Vooral eerstegraads leraren, leraren in bètavakken, mannen en ouderen verdienden minder dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. Tweedegraads leraren, vrouwen en jongeren verdienden in veel gevallen juist meer dan vergelijkbare werknemers in de marktsector.

Medio 2021 verschijnt een nieuw beloningsonderzoek dat de lonen (stand 2019) in het onderwijs vergelijkt met de best vergelijkbare werknemers in andere sectoren⁵⁰.

4.4 Kwaliteit leraren

Met behulp van het diplomabestand van DUO is de bevoegdheidssituatie van leraren (geboren na 1970) in het basisonderwijs in kaart gebracht. Zoals figuur 4.11 laat zien, is het merendeel van de leraren in het basisonderwijs bevoegd; zij beschikken over een diploma van de pabo of zijn bevoegd als gym- of kunstvakleraar. Deze laatste groep is de afgelopen jaren iets gegroeid. Ingeschrevenen op de pabo die het is toegestaan om les te geven, zijn geschaard onder de noemer 'benoembaar'.

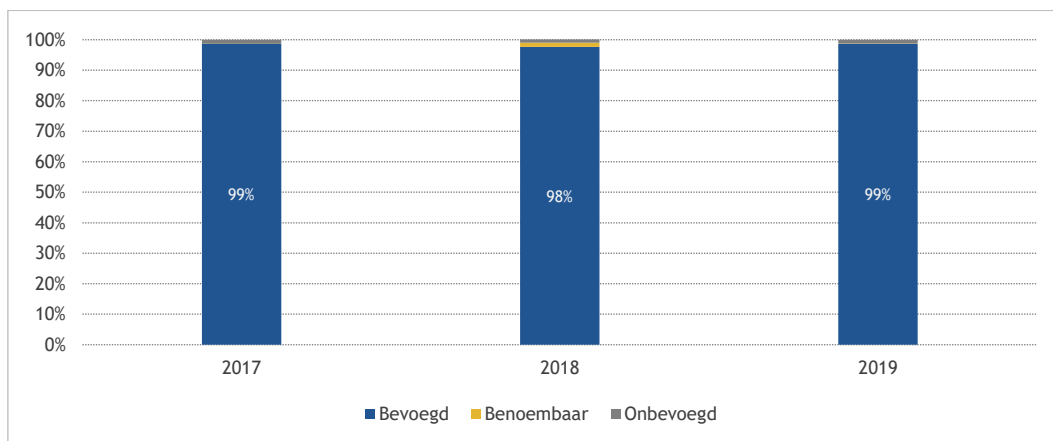
47 Vos et al, 2020, p. 75.

48 SEO economisch onderzoek, Wat een leraar in het primar onderwijs verdient, juni 2017. Onderzoek in opdracht van Arbeidsmarktplatform PO.

49 SEO economisch onderzoek, Wat een leraar in het voortgezet onderwijs verdient, oktober 2017. Onderzoek in opdracht van Voion.

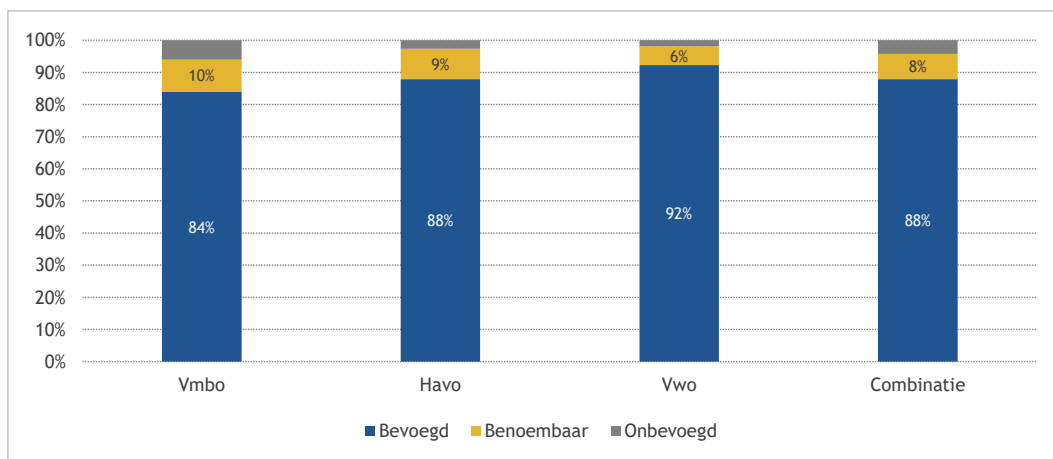
50 SEO economisch onderzoek/ResearchNed, 2021 (nog te verschijnen).

Figuur 4.11: Bevoegdheidssituatie van leraren (geboren vanaf 1970) in het bo, 2017-2019 (bron: DUO)



Figuur 4.12 geeft zicht op de bevoegdheidssituatie van leraren in het vo. Op het vwo is het percentage bevoegd gegeven lessen het hoogst (ruim 92%), op het vmbo het laagst (84%).

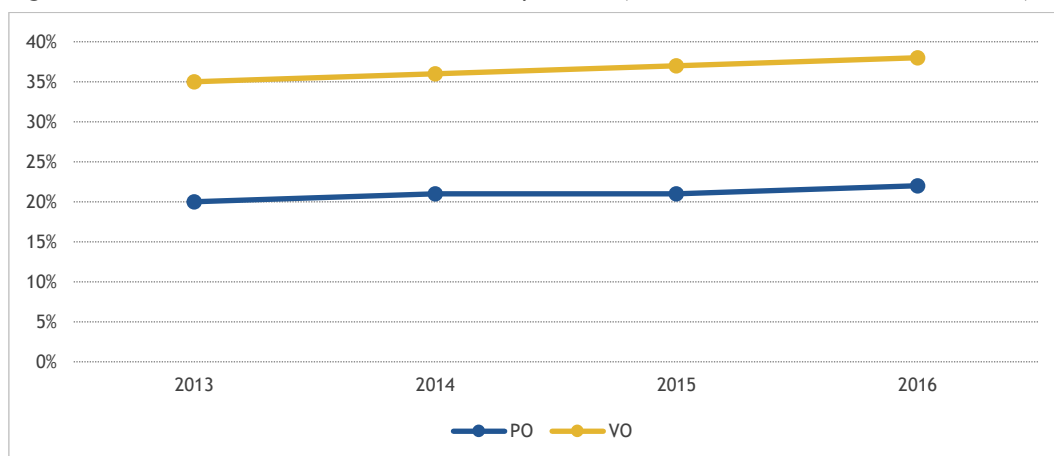
Figuur 4.12: Bevoegdheidssituatie van leraren naar onderwijssoort in het vo (bron: IPTO, CentERdata 2019)



Aandeel masteropgeleide leraren

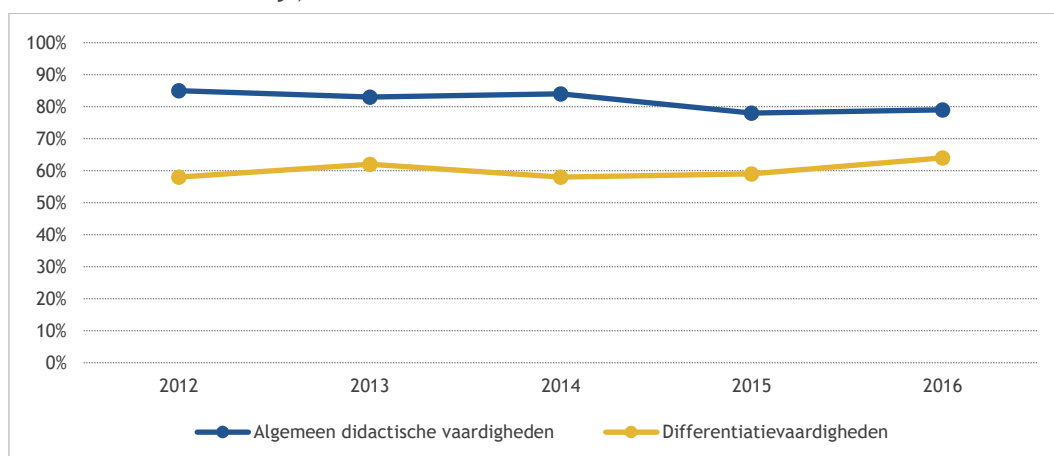
Vergroting van het aandeel masteropgeleide leraren is een doelstelling in het po en vo. Het aandeel leraren met een masteropleiding stijgt in zowel po als vo (figuur 4.13). In 2016 beschikte 38 procent van de leraren in het vo over een masteropleiding, in het po lag dit percentage op 22 procent (geen recentere cijfers voorhanden). Dit ligt onder de doelstelling dat in 2020 in het po dertig procent van de leraren een hbo- of wo-master of een wo-bachelor heeft afgerond en dat in het vo de helft van de leraren beschikt over een hbo- of wo-mastergraad.

Figuur 4.13: Aandeel masters/academici in het po en vo (bron: DUO en CentERdata 2013-2016)



Figuur 4.14 laat de ontwikkeling in de algemene didactische⁵¹ en differentievaardigheden van leraren zien over vijf jaar. De kwaliteit van het didactisch handelen van de leraren is iets afgenomen, zo concludeert de Inspectie van het Onderwijs in 2018. In de ontwikkeling van differentievaardigheden is sinds 2014 (weer) een lichte stijging te zien.

Figuur 4.14: Percentage lessen in het po waar de algemeen didactische vaardigheden en de differentievaardigheden voldoende of niet te beoordelen is, 2012-2016 (bron: Inspectie van het Onderwijs)



4.5 Conclusies kerncijfers lerarenbeleid

Positief is dat in de afgelopen periode in het po de begeleiding van startende leraren is toegenomen, dat in het po de uitstroom van startende leraren is afgenomen en dat in het po en vo het aandeel masteropgeleide leraren (licht) is gestegen. Minder positief is vooral dat lerarentekorten in het po de komende jaren naar verwachting blijven toenemen en er in het vo tekorten blijven in bepaalde vakken. In het vo is voorts het aandeel startende leraren dat begeleiding krijgt licht gedaald en de uitstroom van startende leraren licht toegenomen. Afgezet tegen kwantitatieve hoofddoelen in het lerarenbeleid, zoals het beoogde aandeel masteropgeleide leraren in het po en vo en de ambitie van een dekkend bereik wat betreft de begeleiding van alle startende leraren, zijn doelen nog niet bereikt en zijn personele tekorten in het po toegenomen.

⁵¹ Duidelijke uitleg, taakgerichte werksfeer en betrokkenheid leerlingen.

De bewindslieden van OCW melden daarbij dat voorspelde tekorten in het po nog steeds hoog zijn mede doordat de leerlingenraming een grotere toename van leerlingen laat zien dan eerder verwacht. Dit betekent dat er ook een grotere vraag naar leraren wordt verwacht (1.050 meer fte in 2025). Vooral op de langere termijn is daardoor een toename van de tekorten te zien.⁵² Voor de tekortvakken in het vo concluderen de bewindslieden van OCW in de Kamerbrief van 9 december 2020, dat het duidelijk is dat de huidige aanpak voor de tekortvakken nog onvoldoende resultaat oplevert.

52 Kamerbrief OCW Lerarenbeleid en onderwijsarbeidsmarkt 2020, 9 december 2020.

5 Uitgevoerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken

Dit hoofdstuk behandelt onderzoeksvragen 4 en 5 van deze beleidsdoorlichting:

4. *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd om het beleid te evalueren, op welke wijze is dit gebeurd en om welke redenen?*
5. *Welke beleidsmaatregelen zijn nog niet geëvalueerd en wat is daarvan de reden?*

Hiervoor is een lijst met onderzoeksrapporten opgesteld die geverifieerd, aangevuld en definitief vastgesteld is in samenspraak met de begeleidingscommissie van dit onderzoek (zie bijlage 1).

5.1 Beleidsevaluaties en monitoronderzoeken

De documentenanalyse is uitgevoerd voor alle beschikbare beleidsevaluaties en een selectie van beschikbare monitoronderzoeken.

Selectie monitoronderzoeken

Monitoronderzoeken bieden belangrijke inzichten in trends en ontwikkelingen van verschillende aspecten van het lerarenbeleid, maar zijn niet allemaal bruikbaar om de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmaatregelen te beoordelen. In de selectie van monitoronderzoeken in dit hoofdstuk zijn monitoronderzoeken meegenomen die voldoen aan de volgende criteria:

1. Het onderzoek bevat een beschrijving van de gemonitorde beleidsmaatregel(en) en bijhorende doelen.
2. Het onderzoek monitort specifieke outputindicatoren die direct samenhangen met deze doelen.
3. Het onderzoek relateert de gemonitorde outputindicatoren aan de realisatie van de doelen.

Accent op causale relaties met doelbereik

In de periode 2013-2020 zijn zeventien beleidsevaluaties uitgevoerd die één of meer doelen en beleidsmaatregel(en) van het lerarenbeleid evalueren. Daarnaast zijn er in dezelfde periode negen monitoronderzoeken uitgevoerd die specifieke outputindicatoren monitoren die samenhangen met één of meer doelen en beleidsmaatregel(en) van het lerarenbeleid. Beleidsevaluaties en monitoronderzoeken geven inzicht in de gevolgen van beleidsmaatregelen in de praktijk. Het doel van beleidsevaluaties is om ex post de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmaatregelen te beoordelen. Naast verantwoording van gevoerd beleid kan een beleidsevaluatie ook input vormen voor nieuwe beleidsmaatregelen. Beleidsevaluaties onderscheiden zich van andere soorten beleidsonderzoek, omdat op basis van beleidsevaluaties de (causale) relatie tussen beleidsmaatregelen (activiteiten en output) en doelen (outcome) veelal beter is vast te stellen, afhankelijk van de bewijskracht. Of een beleidsmaatregel geëvalueerd moet worden is in veel gevallen wettelijk bepaald. Zo moeten subsidies die op een wettelijke grondslag berusten eenmaal in de vijf jaar geëvalueerd worden. Het doel van monitoronderzoeken is om ex durante inzicht te krijgen in (de voortgang van) de doelrealisatie van beleidsmaatregelen. In tegenstelling tot beleidsevaluaties stellen monitoronderzoeken veelal geen (causale) relatie vast tussen beleidsmaatregelen (activiteiten en output) en doelen (outcome). Veranderingen in gemeten outputindicatoren kunnen dan ook het gevolg zijn van maatschappelijke en economische ontwikkelingen.

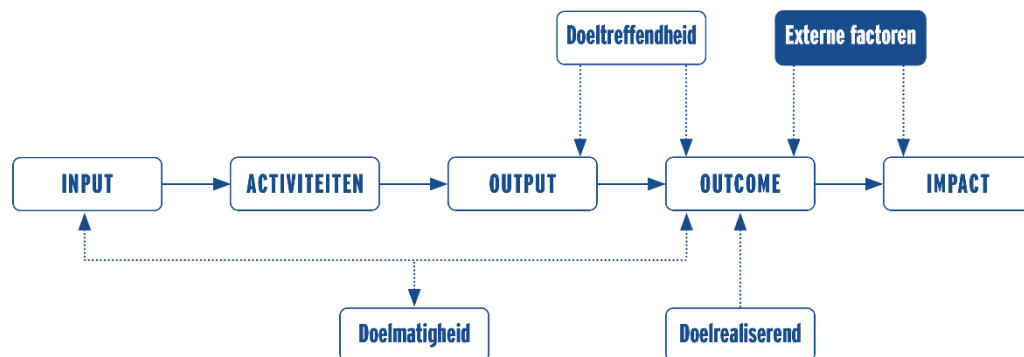
5.2 Bewijskracht van beleidsevaluaties en monitoronderzoeken

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid is het van belang om de doelrealisatie (causaal) te relateren aan de genomen beleidsmaatregelen (zie tekstkader 5.1). Voor het vaststellen van de mate waarin een evaluatie of monitor hier uitspraak over kan doen, is gebruikgemaakt van een effectladder. Deze effectladder kent op basis van gebruikte onderzoeksmethode(n) een niveau van bewijskracht toe. Per bestudeerd onderzoek is een score op de effectladder toegekend. Onderzoeken met niveau 1 (descriptief) duiden aan of een beleidsmaatregel ‘mogelijk (in)effectief’ is geweest, terwijl onderzoeken met niveau 5 (causaal) hard maken of een beleidsmaatregel ‘bewezen (in)effectief’ is geweest. De drie tussenliggende niveaus tonen aan of een beleidsmaatregel ‘verwacht (in)effectief’ tot ‘(zeer) waarschijnlijk (in)effectief’ is geweest. Hiermee ontstaat een beeld van de mate waarin beleidsmaatregelen zijn geëvalueerd of gemonitord en of er ook een oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid te geven is. Zie bijlage 4 voor een uitgebreide verantwoording van de documentenanalyse en een indeling van de beleidsevaluaties en monitoronderzoeken op de effectladder. Hoger of lager op de effectladder zegt zoals eerder al aangegeven op zichzelf genomen nog niets over de kwaliteit van onderzoeken. De plek op de effectladder is sterk afhankelijk van de opdrachtformulering voor het onderzoek. Als bijvoorbeeld de beoordeling van de doelmatigheid daarvan geen onderdeel is, zal het onderzoeksrapport daarover ook geen uitspraken bevatten. Ook is bijvoorbeeld een experimenteel onderzoek vaak simpelweg niet mogelijk.

Tekstkader 5.1: Definitie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) definieert doeltreffendheid als ‘de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten is gerealiseerd’ en doelmatigheid als ‘de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten is bewerkstelligd’. Figuur 5.1 illustreert deze begrippen aan de hand van de resultatenketen.

Figuur 5.1: Illustratie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid (bron: Handreiking beleidsdoorlichtingen)



Doelrealisatie en doeltreffendheid

Het woord ‘dankzij’ in de definitie van doeltreffendheid vereist dat de *causaliteit* tussen beleidsmaatregelen (activiteiten en output) en doelen (outcome) aangetoond moet worden. De outcome kan namelijk ook door externe factoren worden veroorzaakt, zoals conjuncturele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor leraren. Wanneer alleen wordt gemonitord of doelen zijn behaald, zonder dat de relatie met het beleid wordt gelegd, is er ‘slechts’ sprake van doelrealisatie.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid wordt het realiseren van doelen (outcome) gerelateerd aan ingezette middelen (input). Het begrip doelmatigheid is relatief waarvoor geen standaardnormen bestaan. Dit betekent dat er altijd een vergelijking met een alternatief of een ander moment nodig is om hier een uitspraak over te kunnen doen. Een voorwaarde voor het meten van doelmatigheid van het beleid is, dat de mate van doeltreffendheid bekend is.

5.3 Afdekking evaluaties uitgaven lerarenbeleid

In de documentenanalyse is beoordeeld in hoeverre de beschikbare evaluaties en monitoren de uitgaven aan het lerarenbeleid in de periode 2013-2020 afdekken en in hoeverre er nog witte vlekken zijn. Tabel 5.1 geeft hiervan een samenvattend overzicht. De totale uitgaven van het lerarenbeleid zoals gereconstrueerd voor de periode 2013-2020 bedragen zoals al aangegeven circa 9,3 miljard euro.

Tabel 5.1: Beleidsevaluaties en monitoren versus uitgaven lerarenbeleid 2013-2020⁵³

Instrument	Beleidsartikel ^a	Totaal 2013-2020 (x € 100.000)	Beleidsvaluatie/ monitoronderzoek ^b
Bekostiging			
Prestatiebox			
Basisvaardigheden startende leraren	3	1.009.200	25
Professionalisering po (lumpsum)	3	1.744.000	25
Professionalisering po/vo/be	9 en 3	557.400	25
Masteropgeleide leraren	3	288.600	25
Lerende organisatie	3	223.200	25
Training en vaardigheidsmeting	1	75.000	25
Aanvullende bekostiging			
Werkdrukmiddelen po	1	950.000	75, 76
Extra beloningsmiddelen po	1	825.000	-
Functiemix vo Randstadregio's	3 en 9	495.633	1, 27
Versterken strategisch HR beleid	1	475.524	29
Persoonlijk ontwikkelbudget	1	420.000	-
Anders organiseren onderwijstijd en bevoegdheden	1	392.349	-
Conciërges en klassenassistenten	1	174.000	-
Begeleiding startende leraren en werkdruk	1	172.000	8
Overbrugging lerarentekort	1 en 3	150.000	-
Extra salaris leraren vso	3	16.500	-
G.O.- en vakbondsfaciliteiten po	9	10.732	-
Individuele scholingsrechten	1	10.600	-
Subsidies			
Lerarenbeurs	9	714.024	20, 21, 22, 28, *
Zij-instroom	9	121.596	72, *
Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen	9	67.712	17 t/m 19
Impuls lerarentekorten vo en wetenschap en techniek pabo	9	63.921	9
Promotiebeurs leraren	9	32.040	24
Projecten regionale arbeidsmarktproblematiek	9	18.078	-
Open Universiteit (LOOK)	9	16.349	-
Onderwijscoöperatie	9	15.490	13
Regionale aanpak lerarentekort	9	13.000	79
Projecten professionalisering	9	10.021	-
LerarenOntwikkelfonds	1	9.600	26
Teambeurs po	1	9.000	*
InnovatiImpuls Onderwijs	9	7.994	2 t/m 6
Caribisch Nederland	9	6.502	-
Bewegingsonderwijs	1	6.000	-
Arbeidsmarkt-/kennisactiviteiten po	9	4.460	-
Cultuurbegeleider	1	4.000	-
Wet beroep leraar en Lerarenregister	9	3.683	77
Overige projecten	9	56.677	-
Opdrachten			
Onderzoek, ramingen en communicatie	9	39.984	-
Leraren- en schoolleidersregister	9	8.166	-
Bijdragen			
Bijdragen aan agentschappen			
Dienst Uitvoering Onderwijs	9	42.089	-
Bijdragen aan ZBO's/RWT's			
Stichting Vervangingsfonds Bedrijfsgezondheid	9	15.911	-
Totale uitgaven 2013-2020	1, 3 en 9	9.276.035	

Bron: OCW Jaarverslagen 2013-2019, OCW Rijksbegroting 2020 en input van het ministerie van OCW, eigen bewerking

* Hiervoor wordt momenteel een beleidsevaluatie of monitoronderzoek uitgevoerd (nog te verschijnen).

a Uitgaven van beleidsartikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid) komen uit de OCW Jaarverslagen 2013-2019 en de OCW Rijksbegroting 2020. Uitgaven van beleidsartikel 1 (Primair Onderwijs) en beleidsartikel 3 (Voortgezet Onderwijs) zijn aangeleverd door het ministerie van OCW.

b Rapportnummers corresponderen met de rapportnummers in de lijst met onderzoeksrapporten in bijlage 1 ('Lijst van de bestudeerde documenten en evaluaties').

53 Bijlage 3 bevat een totaaloverzicht van de uitgaven van het lerarenbeleid zoals gereconstrueerd voor 2013-2020.

Uit het overzicht blijkt dat de grootste bekostigingsposten in de periode 2013-2020 zijn voorzien van een beleidsevaluatie en/of monitoronderzoek. Dit geldt voor zowel de aanvullende bekostiging als de subsidie-regelingen. Witte plekken in de evaluatie- en monitoraanpak zijn er voornamelijk bij een deel van de aanvullende bekostiging, zoals het persoonlijk ontwikkelbudget en enkele relatief kleine subsidieregelingen. Wat hierbij opvalt is dat voor subsidieregelingen vaker een beleidsevaluatie wordt uitgevoerd, terwijl voor de bekostigingsposten veelal (enkel) monitoronderzoek wordt gedaan (zie bijlage 1: 'Lijst van de bestudeerde documenten en evaluaties'). Deze uitgaven, die veelal via de lumpsum worden uitgekeerd, lenen zich in vergelijking tot subsidieregelingen meestal ook minder goed voor een beleidsevaluatie naar doeltreffendheid en doelmatigheid en is een monitoronderzoek naar doelrealisatie veelal het maximaal haalbare.

6 Beoordeling doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Dit hoofdstuk behandelt onderzoeksvraag 6 en het tweede deel van onderzoeksvraag 7 van deze beleidsdoorlichting:

6. *Zijn de doelen van het lerarenbeleid, zoals die geformuleerd zijn in de periode 2013-2020, gerealiseerd? Hoe doeltreffend zijn de beleidsmaatregelen geweest? Is er sprake van positieve en/of negatieve (neven)effecten? Op wie zijn de effecten van toepassing? Was dit de bedoelde doelgroep? In hoeverre worden de ambities van het ministerie van OCW gedeeld door het onderwijsveld?*
7. *Hoe doelmatig zijn deze beleidsmaatregelen geweest?*

Op basis van de uitgevoerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken is per hoofdthema van het lerarenbeleid beoordeeld in hoeverre de doelen van de beleidsmaatregelen gerealiseerd zijn en hoe doeltreffend en doelmatig deze beleidsmaatregelen zijn geweest.

6.1 Thema 1: Aantrekken en behouden van leraren

Binnen het eerste hoofdthema 'Aantrekken en behouden van leraren' zijn de volgende beleidsmaatregelen (op volgorde van financiële omvang) geëvalueerd of gemonitord op doelrealisatie, doeltreffendheid en/of doelmatigheid:

- Werkdrukakkoord po;
- Functiemix po en vo;
- Regeling zij-instroom leraren;
- Impuls leraren tekortvakken vo;
- Regionale aanpak lerarentekort;
- InnovatieImpuls Onderwijs;
- Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017.

6.1.1 Werkdrukakkoord po

Inhoud en doel

De maatregel biedt een extra budget aan scholen in het po zodat die op basis van een eigen probleem-analyse een toegesneden plan kunnen maken (en daarna uitvoeren) om de werkdruk te verlagen. Hiervoor stelt het kabinet structureel 430 miljoen euro beschikbaar. Het werkdrukakkoord is ingegaan vanaf schooljaar 2018-2019 met als doel om de werkdruk in het po te verlagen en hiermee meer leraren aan te trekken en te behouden. De kern van het werkdrukakkoord is dat teams aan zet zijn.

Evaluatie en uitkomsten

Er zijn tot nu toe twee evaluaties uitgevoerd naar het werkdrukakkoord. De Vrije Universiteit (Donck & Budding, 2020) heeft de processen rond de besluitvorming met betrekking tot de werkdrukmiddelen onderzocht. Die processen blijken te verschillen per school naargelang de eigen wensen. Bij alle scholen waar decentrale benadering van besluitvorming nieuw was en de scholen de middelen werkelijk aan het team hebben over gelaten, is een positieve ontwikkeling te zien in ten minste één van de vier componenten van empowerment: autonomie, (financieel)bewustzijn, self-efficacy en dynamiek in het team. Hoewel er ook potentiële nadelen verbonden zijn aan decentralisatie, zoals mogelijk hogere administratieve lasten, is uit dit onderzoek gebleken dat de voordelen zwaarder wegen.

Onderzoek van Oberon (Heijsters e.a., 2020) laat zien dat de werkdrukmiddelen worden ingezet voor de meest genoemde oorzaken van werkdruk: leerlingen met specifieke ondersteuningsbehoefte op het gebied van gedrag of leren, groeps-, handelings- en ondersteuningsplannen opstellen, uitvoeren en evalueren, klassengrootte, toetsen en toetsadministratie, nakijken en feedback. Ook blijkt dat er in 2020 op meerdere indicatoren van werkdruk een daling is te zien ten opzichte van 2019. Het aantal personeelsleden dat vaak of altijd extra hard moet werken is in 2020 met bijna 8 procentpunt gedaald ten opzichte van 2017. Het lijkt er daarmee op dat het werkdrukakkoord het gewenste positieve effect heeft, maar dat er enige tijd overheen gaat voordat dit effect zichtbaar wordt. Ook het aandeel personeelsleden dat aangeeft het werk moeilijk en emotioneel belastend te vinden is in de afgelopen twee jaar afgenomen. Niet alle genomen maatregelen in het kader van het werkdrukakkoord hebben een positief effect, zoals maatregelen gericht op het begeleiden van nieuwe collega's en invallers. Een positief neveneffect op sommige scholen is een verbeterd teamgevoel. De beschikbaarheid van de middelen en de mogelijkheid om daar als team bestemmingen voor te bedenken, hebben daar een positieve impuls aan het interne gesprek gegeven. Uit DUO-cijfers blijkt voorts dat de werkdrukmiddelen geleid hebben tot de inzet van extra personeel (90% van de middelen is aan extra personeel, volgens jaarverslagen)⁵⁴.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van het onderzoek van Oberon kan worden geconcludeerd dat het werkdrukakkoord doeltreffend is. De basis hiervoor is dat op meerdere indicatoren voor werkdruk in 2020 een daling te zien is ten opzichte van 2019. De doelmatigheid van het werkdrukakkoord is niet onderzocht, zodat daarover geen uitspraak mogelijk is.

6.1.2 Functiemix po en vo

Inhoud en doel

Via de functiemix zijn extra middelen beschikbaar gesteld waarmee scholen carrièrelijnen van leraren kunnen verkorten en een grotere groep leraren meer loopbaanperspectief (een hogere salarisschaal) kunnen bieden. Doel van de functiemix is om het carrièreperspectief van het lerarenberoep aantrekkelijker te maken en zo meer leraren aan te trekken en te behouden. Deze regeling is relevant voor po, vo en mbo. Vanwege de afbakening van dit onderzoek, zijn alleen evaluaties voor po en vo bestudeerd.

Evaluatie en uitkomsten

Er zijn in de periode 2013-2020 twee evaluaties uitgevoerd naar de functiemix in het po/vo. De eerste betreft een studie van het CPB in 2015 (Van der Steeg e.a., 2015), naar de effecten van de functiemixregeling voor de Randstadregio's in het vo. Deze studie toont aan dat een hoger salaris niet leidt tot een grotere kans om werkzaam te blijven in het onderwijs, wat een belangrijke doelstelling is van de regeling. Positief aangetoond neveneffect is dat er minder verloop is van leraren, waardoor scholen in de Randstad (die gebruik maken van de regeling) minder te kampen hebben met uitstroom van leraren. Ook toont de studie aan dat meer leraren zich zijn gaan bijscholen door de functiemix, wat vaak een voorwaarde was om in een hogere salarisschaal te komen. Over de positieve neveneffecten die zijn aangetoond wordt geconcludeerd dat ze klein zijn in verhouding tot de kosten van de regeling. De regeling kost gemiddeld 50 miljoen euro per jaar, waarmee voorkomen is dat 0,4 procent van de leraren uitstroomt naar een school die niet onder de functiemixregeling viel. Belangrijke kanttekening bij de uitkomsten is dat deze studie gebruik maakt van data in de periode 2009-2014, wat grotendeels buiten het onderzochte periode in het voorliggend onderzoek valt. Er zijn niettemin geen aanwijzingen dat er na 2014 sprake is van andere ontwikkelingen, maar dit kan tegelijkertijd niet worden uitgesloten.

54 Kamerbrief Tussenevaluatie werkdrukakkoord primair onderwijs, 12 februari 2021.

De tweede studie betreft een monitoronderzoek uitgevoerd door CAOP en ROA (Van der Aa e.a., 2016) voor de functiemix in het po en vo. Hierin zijn verschillende betrokkenen (leraren en schoolleiders) bevraagd over de gevolgen van de functiemix voor de wijze waarop scholen invulling geven aan het promotiebeleid en hoe zij aankijken tegen de carrièreperspectieven van leraren. Positieve conclusies die zijn getrokken betreffen met name dat het beoordelings- en promotiebeleid (verder) is geprofessionaliseerd, er meer aandacht is gekomen voor professionele ontwikkeling en dat de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep is vergroot. Een minder positieve conclusie is dat de meeste leraren op het moment van bevraging niet tevreden waren over hun carrièreperspectief, ondanks dat zij aangaven dat dat perspectief de afgelopen jaren verbeterd was.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Het monitoronderzoek van CAOP en ROA toont aan dat volgens leraren en schoolleiders doelen van de functiemixregeling zijn gerealiseerd, zoals het professionaliseren van het beoordelings- en promotiebeleid. De studie van het CPB doet ook uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de functiemix vo in de Randstadregio's. De doeltreffendheid van de functiemix vo in de Randstadregio's wordt beoordeeld als doeltreffend als het gaat om het voorkomen van uitstroom bij scholen en het (verder) professionaliseren van leraren. Ten aanzien van het behoud van leraren in het onderwijs is de functiemix niet doeltreffend. Over doelmatigheid wordt geconcludeerd dat er sprake is van relatief hoge kosten ten opzichte van relatief geringe baten.

6.1.3 Regeling zij-instroom leraren

Inhoud en doel

Via deze subsidieregeling kunnen professionals van buiten het onderwijs binnen de school worden gehaald om op te leiden tot een bevoegde leraar. Het schoolbestuur stelt de zij-instromer in staat om de vereiste scholing te volgen, draagt zorg voor voldoende begeleiding en voor het verschaffen van voldoende studieverlof. Doel van deze regeling is het aantrekken van meer leraren vanuit zij-instroom om het lerarentekort terug te dringen.

Evaluatie en uitkomsten

De recente rapportage over zij-instroom (OCW, 2020) laat zien dat het po vanaf 2017 een stormachtige ontwikkeling doormaakt van het aantal zij-instromers. Daarentegen is de zij-instroom in het vo vrij constant. Van de totale zij-instromers in 2013 (po, vo en mbo) is 73 procent zes jaar later nog werkzaam in het onderwijs. Van de groep uit 2014 is 83 procent na vijf jaar nog steeds werkzaam in het onderwijs.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van het beschikbare onderzoek kan worden geconcludeerd dat de regeling zij-instroom doeltreffend is. De regeling trekt vooral in het po veel mensen aan en een groot deel blijkt langdurig in het onderwijs te werken. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de doelmatigheid, omdat dit niet onderzocht is.

6.1.4 Impuls leraren tekortvakken vo

Inhoud en doel

De impuls leraren tekortvakken vo is een regeling uit de periode 2013-2016, waarmee eenmalig 100 miljoen euro extra is geïnvesteerd in het verbeteren van de kwantiteit en kwaliteit van het lerarencorps, met name voor de tekortvakken. De investeringen zijn geclusterd in drie programmalijnen:

1. sneller herkennen van bètatalent op de basisschool;
2. meer studenten opleiden in universitaire lerarenopleidingen en leiden naar een baan;
3. startende en ervaren leraren behouden.

Omdat de onderhavige analyse niet is gericht op het initieel opleiden van leraren is binnen de eerste en tweede programmalijn een deel van de interventies buiten beschouwing gelaten. Zoals gezegd zijn voor de onderhavige analyse vooral van belang VierSlagLeren, het project begeleiding startende leraren, de STEM Teacher Academy en de stimulering van professionele leergemeenschappen (plg's).

Evaluatie en uitkomsten

In 2019 heeft het CPB een literatuurstudie gepubliceerd (CPB, 2019) in het kader van de impuls leraren tekortvakken vo. De evaluaties en uitkomsten die hier per programmalijn worden gepresenteerd zijn grotendeels afkomstig uit die literatuurstudie.

De eerste programmalijn bevat verschillende maatregelen gericht op wetenschap en technologie (W&T), waarvan alleen het aanbod van W&T in de vorm van nascholing voor zittende leraren relevant is. Onderzoek van ResearchNed (Van Casteren en Warps, 2017) toont aan dat de belangstelling bij scholen voor nascholing van zittende leerkrachten sterk wisselt, wat zijn neerslag heeft op het nascholingsaanbod van pabo's. Een deel van de pabo's doet alleen of vooral aan nascholing op maat op verzoek van scholen of schoolbesturen en als onderdeel van een bredere veranderingsstrategie bij scholen en niet als losse trainingen W&T. Andere pabo's melden juist een heel actieve vraag vanuit het scholenveld en hebben diensgevolge ook een relatief uitgebreid aanbod.

Binnen de tweede programmalijn is het project VierSlagLeren (VSL) in het po en vo relevant, waarin een startende leerkracht (zonder vaste baan) en een zittende leerkracht een duo vormen. Beiden volgen een masteropleiding met de Lerarenbeurs. De zittende leerkracht krijgt extra studieverlof en de starter een dienstverband van twee jaar om de zittende leraar gedurende twee dagen in de week te vervangen. Het voornaamste doel in het po is om meer masteropgeleide leraren te krijgen, in het vo om 150 extra eerste- of tweedegraads leraren in te laten stromen in tekortvakken. Evaluatie door CAOP (CAOP, 2016; CAOP 2018) toont aan dat 93 procent van de startende leraren in het po een vaste aanstelling heeft gekregen na het VSL-programma. Tegelijkertijd zou 37 procent van de zittende leerkrachten in het po ook zonder VSL een masteropleiding zijn begonnen. Voor het vo is aangetoond dat zowel leraren als schoolbesturen overwegend positief oordelen over de uitbreiding van vaardigheden, kennis en inzetbaarheid door VSL. Leraren zijn te spreken over hun toegenomen arbeidsmarktkansen, maar van hogere inschaling of meer verantwoordelijkheden is nauwelijks sprake. Opmerkelijk is dat meer dan de helft van de leraren aangeeft dat VSL geen vereiste was om te starten met hun opleiding.

Ook relevant binnen de tweede programmalijn is het programma STEM Teacher Academy, ontwikkeld door Platform Bèta Techniek (PBT) in het kader van het Techniekpact. Het programma beoogt (door het beroep voor aankomende en zittende leraren te verrijken met actuele kennis uit het bedrijfsleven en de wetenschap) een kwalitatieve bijdrage te leveren aan deskundige leraren en daarmee het beroep aantrekkelijker te maken. PBT heeft de resultaten van de verschillende onderdelen onderzocht (PBT, 2017). Relevant voor deze beleidsdoorlichting zijn de Cursus Bètaberoepen in de les, BedrijfsDOTs, Leraar in bedrijf en Leraar in Onderzoek. Resultaten bij de Cursus Bètaberoepen in de les en BedrijfsDOTs zijn een grotere kennis van de vakinhoud en van de beroepspraktijk en de uitbreiding van contacten. Knelpunt is de vertaalslag van de ervaringen naar de lespraktijk en de tijdsinvestering. Leraar in bedrijf en Leraar in Onderzoek hadden een klein bereik (respectievelijk 13 en 21 leraren), waarbij voor Leraar in bedrijf is vastgesteld dat het nuttig was omdat de opgedane kennis in samenwerking met het bedrijfsleven is omgezet in lesmateriaal voor het vo. Voor Leraar in Onderzoek is geconcludeerd dat het een intensief en veeleisend programma is, maar dat de meeste leraren desondanks het afmaken en hen voldoening geeft.

Binnen de derde programmalijn is het belangrijkste onderdeel het project Begeleiding van Startende Leraren. Dit project wordt apart behandeld in paragraaf 4.3.2. Ander onderdeel is de ontwikkeling van professionele leergemeenschappen die een belangrijke steun kunnen zijn voor (beginnende) leraren bij het ontwikkelen van vaardigheden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een bovenschoolse plg en plg's binnen een school. In het kader van bovenschoolse plg's zijn twee evaluatie uitgevoerd: Prenger e.a., 2018 en Schaap e.a., 2017. Uit de eerstgenoemde evaluatie blijkt dat de deelnemers kennis, vaardigheden en een professionele houding hebben ontwikkeld. De laatstgenoemde evaluatie concludeert dat de ervaren en benutte professionele ruimte van leraren toeneemt en dat het effect sterker is voor de eigen professionele ontwikkeling dan voor schoolontwikkeling. Naar plg's binnen de school is één onderzoek gedaan (Slight e.a., 2018) waarin met name de voorwaarden voor succes van een plg onderzocht zijn en niet de doeltreffendheid of doelmatigheid van de maatregel.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De impuls tekortvakken vo bestaat uit diverse deelmaatregelen wat het lastig maakt om één eindconclusie te formuleren. Bovendien leent een deel van de evaluaties van de maatregelen zich niet om uitspraken te doen over de (causale) effecten op kwantiteit en kwaliteit van het lerarencorps. Hieraan ligt ten grondslag dat in veel gevallen alleen de deelnemers zijn bevraagd, een beeld van de representativiteit en betrouwbaarheid ontbreekt en een geschikte controlegroep mist. Om deze reden doen we geen algemene uitspraak over de impuls leraren tekortvakken vo, maar alleen voor individuele maatregel VierSlagLeren. VierSlagLeren blijkt doeltreffend. In het po krijgt een groot deel van de startende leraren een vaste aanstelling na het VSL-programma. In het vo is sprake van uitbreiding van vaardigheden en kennis en toegenomen arbeidsmarktkansen. Het project lijkt echter niet erg doelmatig, omdat een deel van de leraren ook een opleiding zou volgen zonder deelname aan VSL.

6.1.5 Regionale aanpak lerarentekort

Inhoud en doel

Als onderdeel van de aanpak van het lerarentekort heeft het ministerie van OCW in 2019 de 'subsidieregeling regionale aanpak lerarentekort' (RAL) ingericht en worden de vier grote steden (G4) vanaf dat jaar door middel van een Decentralisatie Uitkering (DU) via het Gemeentefonds ondersteund (€ 1 mln. per gemeente) en gestimuleerd bij de aanpak van de tekorten. De subsidie heeft als doel schoolbesturen (po, vo en mbo) en lerarenopleidingen te faciliteren en te stimuleren om samen te werken aan het terugdringen van het lerarentekort (€13,5 mln. in totaal). Het vervolg op de RAL-regeling heeft inmiddels de vorm gekregen van de tweejarige subsidieregeling regionale aanpak personeelstekort onderwijs 2020 en 2021 (RAP).

Evaluaties en uitkomsten

In 2020 is de eindevaluatie verschenen van de RAL-regeling (Van den Langenberg e.a., 2020) Daaruit blijkt dat 57 samenwerkingsverbanden van besturen en lerarenopleidingen subsidie hebben ontvangen in het kader van de RAL. In de plannen ligt de focus vooral op het aanboren van andere groepen (zoals de zij-instroom) dan de reguliere afstudeerders van de lerarenopleidingen en op een betere begeleiding van studenten, startende leraren en leraren die al langer in het vak zitten, zodat daarvan een groter deel in het onderwijs wil en kan blijven werken.

Het veld geeft aan dat de regeling van belang is geweest voor de bereikte resultaten, zowel op het terrein van de samenwerking als dat van de ontwikkeling en uitvoering van activiteiten. Het merendeel van de regio's zou minder intensief of helemaal niet hebben samengewerkt in het kader van het lerarentekort.

Ook is het grootste deel van de regio's en de G4 ervan overtuigd dat regionale samenwerking leidt tot een betere werking van de (regionale) onderwijsarbeidsmarkt. In sommige regio's merken besturen dat vacatures makkelijker vervuld worden. Daarbij wordt wel opgemerkt dat het lastig te duiden is in hoeverre daar de activiteiten uit het project aan hebben bijgedragen. Economische ontwikkelingen lijken hierin ook een rol te spelen.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Geconcludeerd kan worden dat de RAL-regeling leidt tot meer en intensievere samenwerking omtrent het lerarentekort. Daarmee is aangetoond dat het beleid effectief is. Voor het grootste deel van de regio's is het beleid ook doeltreffend. Of het achterliggende doel - het terugdringen van het lerarentekort - ook behaald wordt is (nog) niet eenduidig te zeggen op basis van dit onderzoek. De doelmatigheid van de regeling is niet onderzocht.

6.1.6 InnovatiImpuls Onderwijs

Inhoud en doel

De InnovatiImpuls Onderwijs (IIO) was een subsidieregeling van OCW, waaraan po- en vo-scholen in het hele land deelnemen. De regeling subsidieerde het uitvoeren van innovatieve maatregelen binnen de school om het destijds dreigende lerarentekort aan te pakken. De IIO omvat vijf door scholen ontwikkelde innovatieconcepten, waarmee in projectvorm wordt geëxperimenteerd. Bij alle experimenten ligt de nadruk op innovaties die ervoor moeten zorgen dat het onderwijs op een andere manier en met minder leraren georganiseerd kan worden, zonder dat daarbij de werkdruk van leraren toeneemt of de onderwijskwaliteit eronder lijdt. De vijf innovatieconcepten worden uitgevoerd op 150 experimentscholen, waarvan ongeveer een derde in het po en twee derde in het vo. De vijf IIO-experimenten zijn SlimFit (po), Leerlingen voor Leerlingen, Onderwijsteams, Videolessen en E-Klas en PAL-student.

Evaluaties en uitkomsten

Er zijn twee evaluaties beschikbaar voor de IIO. De eerste evaluatie betreft een meerjarig onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek en ResearchNed (Heyma e.a., 2013; Heyma e.a., 2014; Heyma e.a., 2015; Heyma e.a. 2016), waarbij de nadruk lag op het in kaart brengen van zuivere effecten op de werkdruk en arbeidsproductiviteit van leraren en de onderwijskwaliteit. Hiervoor is gebruik gemaakt van de experimentele opzet van de subsidieregeling. De tweede evaluatie betreft een kwalitatief onderzoek uitgevoerd door het Kohnstlanamm Instituut en de HvA (Snoek e.a., 2014). In dit onderzoek ging het om de constructie van een kwalitatief rijk beeld van wat deelname aan IIO de 150 scholen in het po en vo heeft opgeleverd, zoals bijvangsten en kennis over innovatieve processen. Het effectonderzoek concludeert dat de meeste van de vijf innovatieconcepten de arbeidsproductiviteit van leraren kunnen verhogen, of in ieder geval de potentie daarvoor hebben, zonder dat dit ten koste gaat van de onderwijskwaliteit of een hogere werkdruk van leraren, zolang aan bepaalde voorwaarden voor de vormgeving van de concepten wordt voldaan. De mate waarin de arbeidsproductiviteit is gestegen door deelname aan IIO, ook na afloop van het experiment, verschilt per innovatieconcept. Het kwalitatieve onderzoek concludeert dat de opbrengsten in alle experimenten het niveau van arbeidsproductiviteit hebben overstegen. Er is veel bijvangst in de vorm van positieve opbrengsten voor leerlingen en leraren en scholen als geheel. Ook is er veel geleerd over de innovatieprocessen voor vernieuwd en vernieuwend onderwijs.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De IIO is doeltreffend gebleken, mits aan bepaalde voorwaarden voor de vormgeving van de concepten wordt voldaan. Het is op basis van de onderliggende evaluaties niet mogelijk om een oordeel te geven over de doelmatigheid.

6.2 Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017

Inhoud en doel

De Regeldrukagenda vloeit voort uit de afspraak in het Nationaal Onderwijs Akkoord (NOA) om de regeldruk aan te pakken. Het geeft een overzicht van regels die zijn afgeschaft, verbeterd of vereenvoudigd om de werkdruk te verbeteren. Ook geeft het een overzicht van de acties die door verschillende betrokken partijen (sectororganisaties, vakbonden, OCW en scholen) zijn overeengekomen om de regeldruk de komende jaren op alle niveaus aan te pakken.

Evaluatie en uitkomsten

Onderzoek van Regioplan (De Weerd & Van Bergen, 2017) toont aan dat er beperkte bekendheid is van de Regeldrukagenda en dat de regeldruk in po en vo is toegenomen in de periode 2014-2017. Dit geldt voor elk van de vier onderzochte aspecten van regeldruk: administratieve lasten door interne verantwoording, administratieve lasten door externe verantwoording, het aantal en de frequentie van secundaire taken en het aantal nieuwe regels dat van invloed is op het werk. Ondanks de beperkte bekendheid van de Regeldrukagenda heeft het bevorderen van de aandacht voor interne regeldruk en het terugdringen daarvan, veel aandacht gekregen. De Regeldrukagenda wordt door een substantieel deel van de respondenten genoemd als één van de aanleidingen voor die aandacht. Het rapport suggereert dat de uitkomst van de peiling onder bestuurs-, directie-, en PMR-leden geïnterpreteerd kan worden als bewijs van het mislukken van de Regeldrukagenda, vanwege de beperkte bekendheid van zowel de Regeldrukagenda als zodanig als van concrete maatregelen uit de Regeldrukagenda. Tegelijkertijd wordt erkend dat ervaren regeldruk in het onderwijs ook door nieuwe wet- en regelgeving wordt beïnvloed. In het onderzoek is daarom ook wet- en regelgeving betrokken die na 2014 van kracht is geworden en is gevraagd naar het effect daarvan op de ervaren regeldruk. In het po gaat het specifiek om de Wet sociale veiligheid en in het vo om de Wet modernisering onderwijstijd. De uitkomsten daarvan geven geen eenduidig beeld, waardoor niet uitgesloten kan worden dat dit beleid een dempende werking heeft gehad op de (potentiële) effecten van de Regeldrukagenda.

In het rapport wordt tevens een vergelijking gemaakt met de uitkomsten van het laatste voortgangsrapport van het Programma 'Goed geregeld: een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017'. Daarin staat dat dit programma tot een sterke daling van de administratieve lasten in het onderwijs heeft geleid, waarbij de administratieve lasten zijn geobjectiveerd in termen van geld. Beide uitkomsten staan haaks op elkaar en wijzen op een grote discrepantie tussen de geobjectiveerde en ervaren regeldruk.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van doelrealisatie: de Regeldrukagenda draagt bij aan meer aandacht voor regeldruk en het nemen van maatregelen door scholen om interne regeldruk terug te dringen. Of er sprake is van doeltreffendheid is niet met zekerheid vast te stellen. Enerzijds is vastgesteld dat de Regeldrukagenda grote onbekendheid heeft en dat de ervaren regeldruk toegenomen is tussen 2014 en 2017. Tegelijkertijd is aannemelijk dat er sprake is van nieuw beleid dat een tegengesteld effect heeft op de ervaren regeldruk en daarmee een dempende werking heeft gehad op de (potentiële) effecten van de Regeldrukagenda of deze zelfs helemaal teniet gedaan heeft. Er kunnen geen conclusies worden getrokken over de doelmatigheid, omdat daar geen onderzoek naar gedaan is.

6.3 Thema 2: Professionalisering van leraren

Binnen het tweede hoofdthema 'Professionalisering van leraren' zijn de volgende beleidsmaatregelen (op volgorde van financiële omvang) geëvalueerd of gemonitord op doelrealisatie, doeltreffendheid en/of doelmatigheid:

- professionaliseringsmiddelen po en vo;
- Lerarenbeurs;
- Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen;
- Promotiebeurs voor leraren;
- Onderwijscoöperatie;
- LerarenOntwikkelfonds.

6.3.1 Professionaliseringsmiddelen po

Inhoud en doel

Via de Regeling prestatiebox primair onderwijs 2015-2020 ontvangen scholen jaarlijks extra middelen voor het realiseren van de afspraken ten aanzien van de actielijnen uit het Bestuursakkoord po 2014-2020 en het programma Cultuureducatie en Kwaliteit. Onderdeel hiervan is actielijn 3 'Professionele scholen' welke is gericht op de professionalisering van leraren en schoolleiders. Het doel is het stimuleren van opbrengst-gericht werken van scholen en het stimuleren van de professionele ontwikkeling van leraren en schoolleiders, evenals het op peil houden van de omvang en kwaliteit van de lerarenpopulatie.

Evaluatie en uitkomsten

In 2019 heeft Regioplan een monitoronderzoek uitgevoerd om de huidige inzet van de middelen uit de prestatiebox in kaart te brengen en een beeld te krijgen van de consequenties van het (deels) anders besteden van deze middelen.

Uit het monitoronderzoek blijkt dat een groot deel van de prestatieboxmiddelen naar de professionalisering van leraren en schoolleiders (actielijn 3) gaat. De meeste besturen hebben de middelen ingezet voor het versterken van de vaardigheden van startende en zittende leraren en het versterken van de kwaliteit van schoolleiders. Het gaat hierbij vooral om middelen voor de inkoop van professionaliseringstrajecten voor personeel of voor het vrijroosteren van onderwijsgevend personeel zodat zij bijvoorbeeld trainingen kunnen volgen of andere leraren kunnen coachen. Minder besturen hebben de prestatieboxmiddelen besteed aan het creëren van breed samengestelde teams: teams waarin onderwijspersoneel een hbo-master of wo-diploma heeft. Bij minder middelen zouden besturen het minst snel bezuinigen op het versterken van de vaardigheden van startende en zittende leraren, omdat dit volgens besturen ook ten koste zou gaan van de kwaliteit van leraren en daarmee de kwaliteit van het onderwijs.

Conclusie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid van de professionaliseringsmiddelen po ten aanzien van het stimuleren van de professionele ontwikkeling van leraren en schoolleiders wordt beoordeeld als doeltreffend. Het is op basis van het onderliggende monitoronderzoek niet mogelijk om de doeltreffendheid te beoordelen ten aanzien van het stimuleren van opbrengstgericht werken van scholen en het op peil houden van de omvang en kwaliteit van de lerarenpopulatie. Daarnaast is het ook niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre de professionaliseringsmiddelen doelmatig zijn besteed.

6.3.2 Lerarenbeurs

Inhoud en doel

Om het lerarenberoep aantrekkelijker te maken, heeft de minister van OCW samen met de sociale partners in het onderwijs in 2008 het convenant 'Leerkracht van Nederland' afgesloten. Onderdeel van dit convenant is het beschikbaar stellen van de Lerarenbeurs voor scholing van bevoegde leraren in het primair, voortgezet of (voortgezet) speciaal onderwijs en in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs. Met de Lerarenbeurs wordt getracht het lerarenberoep aantrekkelijker te maken en de professionele ontwikkeling van leraren te bevorderen.

Evaluatie en uitkomsten

In 2015 hebben zowel het CPB als ResearchNed een evaluatie uitgevoerd van de Lerarenbeurs. Daarnaast heeft in 2017 Ecorys een literatuurstudie uitgevoerd van eerdere beleidsevaluaties van de Lerarenbeurs. Uit deze evaluaties blijkt dat het directe doel, namelijk het bevorderen dat meer bevoegde leraren een ho-opleiding volgen en afronden, door de Lerarenbeurs is gerealiseerd. Ook bleek dat een substantieel deel van de leraren de beurs ontvangt terwijl ze de opleiding ook zonder de regeling hadden gevolgd. In termen van efficiëntie en doelmatigheid is dit minder positief. Het effect op de meer afgeleide doelen, zoals het aantrekkelijker maken van het lerarenberoep en de kwaliteit van het onderwijs verhogen, bleek niet eenvoudig vast te stellen. De aanwijzingen die uit de literatuurstudie naar voren komen, ondersteunen echter de gedachte dat de Lerarenbeurs ook aan deze doelen bijdraagt.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid van de Lerarenbeurs wordt beoordeeld als doeltreffend, omdat de regeling ervoor heeft gezorgd dat meer leraren een ho-opleiding volgen en afronden. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de Lerarenbeurs ook heeft bijgedragen aan de aantrekkingskracht van het lerarenberoep en een adequaat kwantitatief en kwalitatief arbeidsaanbod. Omdat bleek dat een substantieel deel van de leraren ook zonder de beurs een ho-opleiding zou hebben gevolgd, wordt op basis van de literatuurstudie de doelmatigheid van de Lerarenbeurs beoordeeld als niet heel doelmatig. In 2021 is er een nieuwe beleidsevaluatie van de Lerarenbeurs gepland, die moet uitwijzen in hoeverre de regeling momenteel leidt tot additionele professionalisering.

6.3.3 Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen

Inhoud en doel

Het ministerie van OCW heeft extra financiële middelen ter beschikking gesteld via de subsidieregeling 'Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen 2013-2016'. Sinds 2013 ontvangen 61 samenwerkingsverbanden tussen lerarenopleidingen en scholen (32 po, 19 vo, 10 mbo) subsidie van OCW voor het versterken van de samenwerking bij het opleiden van leraren. Het gaat daarbij om versterking van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen in het algemeen en in het bijzonder ook op thema's als de begeleiding van beginnende leraren.

Evaluatie en uitkomsten

Tussen 2014 en 2018 heeft Oberon monitoronderzoek uitgevoerd om de doeltreffendheid van de subsidie-regeling te meten (begin-, tussen- en eindmeting). De monitor brengt aan de hand van verschillende indicatoren de ontwikkeling en toename in kaart op de volgende hoofdvragen: Hoe ontwikkelt zich de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen in het algemeen en hoe ontwikkelt de samenwerking zich op de inhoudelijke thema's? Hoe ontwikkelt zich de tevredenheid van betrokkenen op aspecten van opleiden en begeleiden? Hoe ziet de vaardigheidsontwikkeling eruit van studenten, startende leraren en praktijkbegeleiders? Uit het monitoronderzoek blijkt dat betrokkenen een versterking van de samenwerking ervaren, zowel in algemene zin als op de thema's uit de regeling, alhoewel het onderzoek niet precies kan vaststellen wat hiervan de opbrengsten van de subsidieregeling zijn omdat er veel andere invloeden zijn geweest. Een aantal uitkomsten laten zien waar met name de regeling mogelijk een impuls heeft gegeven:

- Rond de thema's heeft er een inhoudelijke afstemming plaatsgevonden tussen het curriculum van de lerarenopleiding en het werkplekleren in de school.
- Er zijn materialen en activiteiten ontwikkeld rondom de thema's, in het kader van de opleiding en begeleiding van studenten en starters en ten behoeve van de professionalisering van begeleiders van studenten en starters.
- Door veel samenwerkingsverbanden is gewerkt aan een doorlopende leerlijn van student tot en met zittend personeel. Het monitoronderzoek heeft niet in beeld kunnen brengen hoe deze doorlopende leerlijn er vervolgens uitziet.
- Er is in de samenwerkingsverbanden van alle sectoren ingezet op de versterking van de *inductiefase*. In eerste instantie was dit gericht op de professionalisering van de begeleiding. Later is in veel samenwerkingsverbanden gewerkt aan een visie op de inductiefase (vaak in samenhang met een doorlopende leerlijn) en ontwikkeling en implementatie van een inductietraject.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De subsidieregeling voor het versterken van de samenwerking tussen lerarenopleidingen en scholen wordt beoordeeld als doeltreffend. Het is op basis van het onderliggende monitoronderzoek niet mogelijk om de doelmatigheid te beoordelen.

6.3.4 Promotiebeurs voor leraren

Inhoud en doel

De Promotiebeurs voor leraren is een maatregel uit het Actieplan Leerkracht (2007) en wordt sinds 2011 uitgevoerd door het NWO. Leraren die zich verder willen ontwikkelen en een baan in het onderwijs willen combineren met academisch onderzoek kunnen daarvoor gebruik maken van een promotiebeurs. Het doel van de promotiebeurs is het verhogen van de onderwijskwaliteit door een vervlechting van onderwijs en onderzoek en het versterken van de samenwerking en kennisdeling tussen universiteiten en scholen.

Evaluatie en uitkomsten

In 2018 heeft Regioplan deze beurzen geëvalueerd. Hieruit blijkt dat laureaten en leidinggevendenden de persoonlijke ontwikkeling van de laureaten als een opbrengst zien van de deelname aan het (promotie)-onderzoek. Een (groot) deel van de onderwerpkeuzes is gerelateerd aan de onderwijspraktijk. Laureaten die een onderwijsgerelateerd onderzoeksthema kozen, kunnen volgens laureaten en leidinggevendenden doorgaans beter de vertaalslag naar de praktijk van het onderwijs maken dan laureaten die meer vakinhoudelijke onderwerpen kozen. In hoeverre de beurzen invloed hebben op (de totstandkoming van) het academisch klimaat op de school of opleiding en de relatie met de academische wereld is lastig vast te stellen.

In verschillende voorbeelden lijkt de interesse voor de beurzen eerder een bevestiging van het reeds bestaande onderzoekklimaat op school. De bijdragen van de individuele laureaten aan dit klimaat lijken (nog) betrekkelijk klein. De werkdruk die laureaten (die het onderzoekstraject nog niet hebben afgerond) ervaren, lijkt niet veel ruimte te laten om zich hiervoor actief in te zetten.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De Promotiebeurs voor leraren wordt beoordeeld als doeltreffend. Het is op basis van de beschikbare beleidsevaluatie niet mogelijk om een oordeel over de doelmatigheid te geven.

6.3.5 Onderwijscoöperatie

Inhoud en doel

De Onderwijscoöperatie (OC) is in 2011 opgericht en komt voort uit het Actieplan Leerkracht uit 2008. Het doel van de OC is verbetering van de onderwijskwaliteit, het verbeteren en een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een meer zelfbewuste beroepsgroep waarvan de leden zelf verantwoordelijkheid nemen en zeggenschap verwerven over de uitvoering van hun beroep, individueel en collectief. De beroepsgroep is als collectief eerst verantwoordelijke voor de beroepskwaliteit.

Evaluatie en uitkomsten

In 2018 heeft ABDTOPConsult een evaluatie uitgevoerd van het bestuurlijk en operationeel functioneren van de OC. De evaluatie is gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van partijen en individuele personen die betrokken waren bij de OC en op schriftelijk materiaal. Uit de evaluatie blijkt dat de doelstelling om te komen tot een beroepsorganisatie die tevens verantwoordelijkheid draagt voor de beroepskwaliteit door middel van onderhoud van de bekwaamheid, niet is gerealiseerd. Daarbij springen er twee lijnen uit:

- De eerste lijn is dat de OC, ondanks de vele goede initiatieven en betrokkenheid van vele leraren haar motto ‘van, voor en door de leraren’, niet heeft verwezenlijkt voor wat betreft het onderdeel bekwaamheid. Zaken als representativiteit en governance spelen hierbij een belangrijke rol. Het geheel is sterk politiek-bestuurlijk gebleven.
- De tweede lijn is dat het traject onder invloed van de politieke druk en het wettelijk maken van het register, steeds meer als een door de overheid verplicht traject werd gezien. Daarbij was OCW afhankelijk van de OC voor de realisatie. De complexe governance structuur, waarbij er wel een opdrachtgeveroverleg was, maar waarbij vooral op het proces werd gestuurd en niet strak op de inhoud, heeft hierbij niet geholpen. De vertaling van de wet naar de organisatievorm van de OC en de Deelnemersvergadering is te laat gemaakt, waardoor er lange tijd verwarring en onduidelijkheid is geweest voor betrokkenen.

Daarnaast heeft in 2018 de Auditdienst Rijk (ADR) een doorlichting uitgevoerd van de subsidiestromen van de OC. Uit het auditrapport blijkt dat de door OCW aan de OC toegekende subsidiebudgetten medio 2018 nog niet volledig zijn besteed. Verder is het nog niet duidelijk welke kosten de OC nog gaat maken, hoe het hierover gaat verantwoorden en wanneer hier meer duidelijkheid over komt. Om die reden kan er geen beeld gevormd worden van in hoeverre er sprake is geweest van een doelmatige besteding van publieke middelen.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid van de OC is niet goed te beoordelen, omdat hierbij het proces een belangrijke rol heeft gespeeld en de OC uiteindelijk is opgeheven. De inzet om mede via de OC de doelstellingen van de Wet beroep leraar en van het lerarenregister te realiseren, is hiermee te beoordelen als niet doeltreffend. Het is op basis van het onderliggende auditrapport niet mogelijk om de doelmatigheid te beoordelen.

6.3.6 LerarenOntwikkelfonds (LOF)

Inhoud en doel

Het LerarenOntwikkelfonds (LOF) is een subsidieregeling die onderwijsinnovatie van onderop stimuleert in het po en vo. De financiële ondersteuning van het LOF is vooral bedoeld voor het vrijroosteren van leraren, zodat zij er voldoende tijd en ruimte voor hebben. De procesmatige ondersteuning bestaat uit hulp bij de aanvraag, persoonlijke procesmatige coaching en een aantal fysieke bijeenkomsten (Lerarenlabs), waarin LOF-deelnemers elkaar ontmoeten en kennis uitwisselen.

Evaluatie en uitkomsten

In 2019 heeft SEO Economisch Onderzoek een beleidsevaluatie uitgevoerd om te onderzoeken hoe de subsidieregeling LOF is uitgevoerd en hoe doeltreffend die is geweest. Uit het enquêteonderzoek onder betrokken leraren blijkt dat het LOF succesvol is geweest in het stimuleren van innovatie en het versterken van de professionalisering van leraren. De ontwikkelingsruimte binnen het LOF en het vrijroosteren van leraren hebben hier sterk aan bijgedragen. Betrokken leraren geven bovendien aan tevreden te zijn over de manier waarop het LOF tot uitvoering is gebracht:

- Op microniveau (niveau van de individuele LOF-leraar) zijn alle doelstellingen behaald. Veel LOF-leraren geven aan dat het onderwijs in hun klas is vernieuwd en verbeterd en dat het LOF daaraan een grote bijdrage heeft gehad.
- Op mesoniveau (niveau van de eigen school of de schoolsectie van de LOF-leraar) zijn de meeste doelstellingen behaald. Er is veelal sprake van vernieuwing van het onderwijs binnen scholen en sprake van verbeterde kennisdeling. De ontwikkeling is duidelijker aanwezig bij LOF-leraren dan bij leraren met een afgewezen LOF-aanvraag.
- Op macroniveau (niveau van andere scholen in de directe omgeving van de LOF-leraar) is onvoldoende bewijs dat de doelstellingen zijn behaald. De uitrol van innovatieve projecten naar andere scholen is, mede gezien het tijdsplan, nog nauwelijks van de grond gekomen.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De doeltreffendheid van het LOF op microniveau en mesoniveau wordt beoordeeld als doeltreffend. Het is op basis van de onderliggende beleidsevaluatie niet mogelijk om de doeltreffendheid op macroniveau te beoordelen. Daarnaast is het niet mogelijk om een oordeel over doelmatigheid te geven.

6.4 Evaluatie van maatregelen die op beide hoofddoelstellingen betrekking hebben

Enkele beleidsmaatregelen zijn zowel op het aantrekken en behouden van leraren als op professionalisering van leraren gericht. Maatregelen die dit betreft en die zijn geëvalueerd zijn Strategisch personeelsbeleid vo en het project Begeleiding startende leraren 2014-2019.

6.4.1 Strategisch personeelsbeleid vo

Inhoud en doel

In 2018 is het sectorakkoord VO geactualiseerd. De afspraak ter versterking van het strategisch personeelsbeleid maakt daar onderdeel van uit. Strategisch personeelsbeleid wordt beschouwd als een belangrijke voorwaarde voor de doorlopende leerlijnen van leraren en schoolleiders, voor goed onderwijs en voor de school als aantrekkelijke werk- en leeromgeving. Doelstelling is dat schoolbesturen hun personeelsbeleid afstemmen op onderwijskundige doelen en daaraan gekoppeld de professionele ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid van leraren en schoolleiders.

Evaluatie en uitkomsten

Uit onderzoek van de Universiteit Utrecht (Leisink, 2019) onder 102 schoolbesturen in het vo komt een overwegend positief beeld naar voren: de meeste scholen bieden ruimschoots HR-voorzieningen aan hun medewerkers aan – met name gericht op ondersteuning van hun professionele bekwaamheid – en dit HRM-beleid wordt al behoorlijk goed afgestemd op het onderwijsbeleid en de schoolambities.

Het onderzoek laat ook zien dat er in de sector meer gebeurt op het gebied van strategisch personeelsbeleid dan wat doorgaans wordt verondersteld. Dit komt omdat vaak alleen wordt gekeken naar opzichzelfstaande HRM-activiteiten, zoals gevoerde functioneringsgesprekken. Activiteiten zoals lesobservaties en gesprekken naar aanleiding van feedback op de les of het bevorderen van welzijn op het werk en de werk-privébalans, worden in de praktijk niet door alle betrokkenen als HRM-activiteiten herkend en benoemd.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat er nog winst is te boeken binnen de sector. Zo zijn er nog verschillen in de mate waarin en de wijze waarop besturen strategisch personeelsbeleid ontwikkelen en implementeren. Daarnaast blijkt dat besturen nog in mindere mate concrete HR-maatregelen hebben ontwikkeld gericht op enkele afspraken in het sectorakkoord, zoals de ontwikkeling van differentiatie- en ICT-vaardigheden. Ook bieden besturen in aanzienlijk mindere mate HR-voorzieningen aan hun medewerkers gericht op actuele maatschappelijke issues (werkdruk, vitaliteit, werkzekerheid). Als belangrijkste belemmerende factoren ervaren vo-besturen het gebrek aan ruimte voor beleidsontwikkeling en regeldruk.

Uit de vervolgmeting in 2020 (Knies e.a., 2021) blijkt dat het strategisch personeelsbeleid in het vo strategischer is geworden, door het beter is afgestemd op externe ontwikkelingen en op onderwijskundige schooldoelen. De doorwerking in de praktijk is echter voor verbetering vatbaar. De duurzame inzetbaarheid van leraren blijkt nog steeds onder druk te staan en steun voor brede ontwikkelingsperspectieven van leraren en schoolleiders verdient meer aandacht. De implementatie van strategisch personeelsbeleid is in sommige opzichten ruim voldoende tot goed, maar het praktiseren van onderwijskundig leiderschap in de professionele dialoog met leraren en de steun voor professionele ontwikkeling en samenwerking voor leraren kan beter.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De nulmeting in 2019 toont aan dat er al sprake was van doelrealisatie volgens schoolbestuurders kort na de start van het ingezette beleid. De vervolgmeting laat zien dat het strategisch personeelsbeleid verder verbeterd is. Of dit een gevolg is van het beleid is onduidelijk. De doelmatigheid is niet onderzocht.

6.4.2 Begeleiding startende leraren 2014-2019

Inhoud en doel

OCW heeft van 2014 tot 2019 subsidie beschikbaar gesteld voor het landelijke project 'De Driejarige Begeleiding van Startende Leraren'.

Evaluatie en uitkomsten

De Rijksuniversiteit Groningen (Helms-Lorenz e.a., 2019) toont aan dat beginnende leraren in hun eerste drie jaar verschillende begeleidingsactiviteiten krijgen aangeboden en dat hun geobserveerde vaardigheden in de loop van de tijd verbeteren binnen alle gedragsdomeinen. De resultaten wijzen ook uit dat van 27 procent van de beginnende leraren het startniveau lager is dan verwacht zou worden van bevoegde leraren. Na drie jaar begeleiding (zogenoemde inductieprogramma's) zijn deze vaardigheden verbeterd: het percentage is gedaald naar 6,4 procent. Het aantal leraren dat bij aanvang hoge startvaardigheden vertoont is 28 procent en dit percentage stijgt na drie jaar naar 68 procent. De vaardigheden van de groep leraren met een laag startvaardigheidsniveau groeien het meest. De vaardigheden van leraren in stedelijke gebieden groeien iets meer dan van leraren in landelijke gebieden. Observatoren geven na verloop van tijd hogere scores op leerlingbetrokkenheid. Dit neemt het sterkst toe bij starters van wie de kwaliteit van lesgeven in de loop van de tijd toeneemt. De leerlingbetrokkenheid vanuit het leerlingperspectief bleek in de loop van de tijd op klasniveau vrij stabiel te zijn. Op het gebied van beroepsverlating blijkt voor alle drie de jaren dat het verloop lager is op de scholen die volledig meedoen aan het BSL-project. Voor de groep instromers jonger dan 30 jaar is het verloop beduidend lager dan voor de groep instromers ouder dan 30 jaar. Er is wel een verschil in leerlingenpopulatie tussen scholen die volledig deelnemen aan BSL en scholen zonder inductieprogramma, die daarvoor een verklaring zou kunnen zijn. Scholen die volledig deelnemen aan inductieprogramma's hadden meer leerlingen met een hogere sociaaleconomische status.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De begeleiding van startende leraren wordt beoordeeld als doeltreffend. Wat echter ontbreekt om hier volledig uitsluitel over te geven is hoe deze leraren zich hadden ontwikkeld zonder inductieprogramma (een controlegroep). Over de doelmatigheid van de begeleiding kan geen uitspraak worden gedaan, die is niet onderzocht.

6.5 Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is op basis van de uitgevoerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken beoordeeld hoe doeltreffend en doelmatig beleidsmaatregelen zijn geweest. Vooraf zij nadrukkelijk gememoreerd dat hierbij rekening moet worden gehouden met de bewijskracht van onderzoeken. Aangezien het merendeel van de bekeken onderzoeken maximaal niveau 2 (veelbelovend) op de effectladder scoort, zijn de conclusies met betrekking tot doeltreffendheid veelal aan te duiden als mogelijk of verwacht (in)effectief. Slechts in een beperkt aantal gevallen kan een beschreven mate van effectiviteit als (zeer) waarschijnlijk of als bewezen (niveau 3, 4 en/of 5) worden gezien.

Conclusie doeltreffendheid

De uitgevoerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken tonen samengevat het navolgende beeld. Alleen de maatregelen die voorzien zijn van een evaluatie- of monitoronderzoek zijn genoemd.

Thema 1: Aantrekken en behouden van leraren

- Het werkdrukakkoord po is doeltreffend ten aanzien van het verminderen van de werkdruk voor leraren. Op meerdere outputindicatoren voor werkdruk is in 2020 een daling te zien ten opzichte van 2019.
- De doelen van de functiemix po en vo worden volgens leraren en schoolleiders gerealiseerd, zoals het professionaliseren van het beoordelings- en promotiebeleid. Ten aanzien van de functiemix vo Randstadregio's zijn de conclusies vanuit de evaluatie enigszins tegenstrijdig. Enerzijds is de maatregel doeltreffend ten aanzien van het voorkomen van uitstroom en het (verder) professionaliseren van leraren, maar is die anderzijds niet doeltreffend ten aanzien van het behouden van leraren in het vo.⁵⁵
- De subsidieregeling zij-instroom leraren is doeltreffend ten aanzien van het aantrekken en behouden van leraren, met name in het po. Een groot deel van de zij-instromers blijft langdurig in het onderwijs.
- Het project VierSlagLeren in het po en vo is doeltreffend ten aanzien van het behouden van startende leraren in het po en ten aanzien van het uitbreiden van de kennis en vaardigheden en de arbeidsmarktkansen in het vo.
- De Regionale aanpak lerarentekort is effectief en voor het grootste deel van de regio's ook doeltreffend. Of het lerarentekort hiermee wordt teruggedrongen is nog niet duidelijk.
- De InnovatieImpuls Onderwijs is voor de meeste innovatieconcepten doeltreffend ten aanzien van het verhogen van de arbeidsproductiviteit van leraren (mits voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden), zonder dat dit ten koste gaat van de onderwijskwaliteit of een hogere werkdruk van leraren. Daarnaast is er veel positieve bijvangst voor leerlingen, leraren en scholen en is er veel geleerd over innovatieprocessen in het onderwijs.
- De Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017 is doeltreffend ten aanzien van het vergroten van aandacht voor regeldruk en het nemen van maatregelen door scholen om interne regeldruk terug te dringen.

Thema 2: Professionalisering van leraren

- De professionaliseringsmiddelen po (prestatiebox) zijn doeltreffend ten aanzien van de professionele ontwikkeling van leraren en schoolleiders. Het is niet mogelijk om vast te stellen of de maatregel doeltreffend is ten aanzien van het stimuleren van opbrengstgericht werken van scholen en het op peil houden van de omvang en kwaliteit van de lerarenpopulatie.
- De Lerarenbeurs is doeltreffend ten aanzien van de toegankelijkheid van een ho-opleiding voor bevoegde leraren. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de Lerarenbeurs ook heeft bijgedragen aan de aantrekkingskracht van het lerarenberoep en een adequaat kwantitatief en kwalitatief arbeidsaanbod;
- De Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen is doeltreffend ten aanzien van de inhoudelijke afstemming tussen het curriculum van de lerarenopleiding en het werkplekleren in de school, de ontwikkeling van materialen en activiteiten, de doorlopende leerlijn van leraren, het versterken van de inductiefase en het aantal samenwerkingsverbanden dat zich richt op onderzoek.
- De Promotiebeurs leraren is doeltreffend ten aanzien van de professionele ontwikkeling van leraren en het vertalen van onderzoek naar de onderwijspraktijk. De mate waarin de beurzen een onderzoeksklimaat op scholen creëren en de aansluiting van universiteiten en scholen versterken lijkt vooralsnog beperkt, doordat de werkdruk die deelnemers ervaren niet veel ruimte laat om zich hiervoor actief in te zetten.
- De Onderwijscoöperatie is niet doeltreffend gebleken ten aanzien van het komen tot een beroepsorganisatie die verantwoordelijkheid draagt voor de beroepskwaliteit.

⁵⁵ De betreffende evaluatie stelt dat een hoger salaris niet leidt tot een grotere kans om werkzaam te blijven in het onderwijs. Positief aangetoond neveneffect is echter wel dat er minder verloop is van leraren, waardoor scholen in de Randstad minder te kampen hebben met uitstroom van leraren.

- Het LerarenOntwikkelfonds is doeltreffend ten aanzien van het stimuleren van innovatie en het versterken van de professionalisering van leraren. De ontwikkelingsruimte binnen het LOF en het vrijroosteren van leraren hebben hier sterk aan bijgedragen.

Thema 1 en 2: Aantrekken, behouden en professionalisering van leraren

- Strategisch personeelsbeleid vo: De nulmeting in 2019 toont aan dat er al sprake was van doelrealisatie volgens schoolbestuurders kort na de start van het ingezette beleid. De vervolgmeting laat zien dat het strategisch personeelsbeleid verder verbeterd is. Of dit een gevolg is van het beleid is onduidelijk.
- De doeltreffendheid van de Begeleiding startende leraren 2014-2019 is zeer waarschijnlijk effectief. Wat ontbreekt om hier volledig uitsluitel over te geven is hoe deze leraren zich hadden ontwikkeld zonder inductieprogramma.

Conclusie doelmatigheid

De doelmatigheid van het lerarenbeleid is in de onderzochte beleidsevaluaties een onderbelicht aspect. Op basis van de uitkomsten van de uitgevoerde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken kan niet worden vastgesteld in hoeverre de doelen van het lerarenbeleid (outcome) tegen zo min mogelijke kosten (input) en ongewenste neveneffecten zijn gerealiseerd. De informatie die er is, wijst op een beperkte doelmatigheid, met name doordat een deel van de begunstigden zonder subsidie ook het gewenste gedrag hadden vertoond. De meeste onderzoeken relateren het realiseren van de doelen niet aan de ingezette middelen en/of maken geen vergelijking met alternatieve beleidsmaatregelen om hetzelfde doel te realiseren. In Hoofdstuk 8 worden verschillende suggesties gedaan om de doelmatigheid van (beleidsmaatregelen van) het lerarenbeleid in de toekomst beter in kaart te brengen.

7 Lerarenbeleid in context: succes- en faalfactoren

In dit hoofdstuk benaderen we de beschikbare beleidsevaluaties en monitoronderzoeken vanuit een ander perspectief. We kijken hieronder naar succes- en faalfactoren bij de beoogde effecten die in beleidsevaluaties en monitorrapporten worden benoemd. Eerder beschreven rapporten die in het navolgende niet voorkomen, bevatten geen noemenswaardige informatie hierover. In deze analyse zijn naast beleidsevaluaties van OCW ook onderzoeken betrokken die voortvloeien uit afspraken in de sectorakkoorden po en vo.

7.1 Contextfactoren in beleidsevaluaties en monitors

Niet alle onderzochte rapporten bevatten uitspraken over contextfactoren of verklarende mechanismen met betrekking tot de effectiviteit van maatregelen. Hieronder is een samenvattend overzicht gemaakt van de wel in rapporten aangetroffen informatie.

- Uit de evaluaties van de Lerarenbeurs (CPB, 2015 en ResearchNed, 2015) bleek dat er een positieve samenhang was met de functiemix. Bestuurders (vooral in het po, minder in het vo) gaven in grote mate aan dat ze door de Lerarenbeurs een betere functiemix kunnen realiseren. Faalfactoren waren tijdgebrek en de uitdaging om de opleiding met werk te combineren. Het gemiddelde studieverlof is in de afgelopen periode toegenomen, maar de meeste leraren vonden het aantal verlofuren nog ontoereikend. Meer specifiek bleken vervangingsproblemen een faalfactor: als de beurs is toegekend besluit alsnog één op tien leraren om niet met de opleiding te starten, waarbij vaak de doorslaggevende reden was het niet (tijdig) kunnen regelen van vervanging voor de lesuren. Voorts bleek een gebrek aan bekendheid een faalfactor; ruim de helft van de leraren bleek niet op de hoogte van de gunstige voorwaarden van de beurs.
- Uit de evaluatie van de functiemix (CAOP/ROA, 2016) bleek dat onder de volgende randvoorwaarden de functiemix effectiever kan worden ingezet:
 - als het beoordelings- en promotiebeleid als gevolg van de functiemix is gebaseerd op kwaliteit-georiënteerde promotiecriteria (opleiding, functioneren, specifieke taken);
 - als het beoordelingsproces professioneel is, in termen van transparantie en objectiviteit, waardoor leraren weten waar ze aan toe zijn.

In het algemeen bleek dat er mede als gevolg van de functiemix meer aandacht was voor professionele ontwikkeling. Leraren zijn door de functiemix meer gestimuleerd om na te denken over hun professionele ontwikkeling en de deelname aan professionaliseringsactiviteiten is geïntensiveerd. Dit is volgens het onderzoek niet exclusief gerelateerd aan de versterkte functiemix, maar onderbouwt wel de behoefte aan een op kwaliteit en functioneren gebaseerd, helder promotiebeleid.

De resultaten van de evaluaties van de Lerarenbeurs en van de functiemix tezamen indiceren dat de inzet op professionalisering effectiever is als leraren ervaren dat de professionalisering ook doorwerkt in het loopbaanbeleid.

- De evaluatie van de Promotiebeurs (Regioplan, okt. 2018) leverde op dat voor deelnemende leraren de werkdruk en de in de praktijk soms moeizame aansluiting tussen het ritme van het onderwijs en het onderzoek de voornaamste knelpunten vormden. De werkdruk belemmerde deelnemers ook om zich actief in te zetten voor een beter onderzoeksklimaat binnen de school.
- Uit de evaluatie (CAOP 2016 en 2018) van de regeling VierSlagLeren bleek dat hoge werkdruk een faalfactor was bij de regeling; het combineren van de studie met werk en privé bleek lastig.

- De evaluatie (Haak e.a., 2017) van de stimulering van leraarstages en gastlessen via de STEM Teacher Academy leverde eveneens op dat de benodigde tijdsinvestering voor alle betrokkenen een knelpunt was.
- De VO-raad heeft de afgelopen jaren in het project ‘versterking SHRM’ gewerkt aan meer kennis en expertise op dit terrein. Uit de Nulmeting (Universiteit Utrecht, 2019) die op basis van deze afspraken is uitgevoerd, blijkt dat de duurzame inzetbaarheid van leraren onder druk staat. Met name het risico van hoge werkdruk speelt hierbij een rol, waarbij leraren bovendien vaak niet veel invloed kunnen uitoefenen op hun eigen taken en werkdruk. Voorts vindt maar iets minder dan de helft van de besturen dat leraren en schoolleiders zowel voldoende toegerust zijn voor hun werk als ook voldoende gemotiveerd zijn om zich professioneel te blijven ontwikkelen.
- Ook in het bestuursakkoord po 2014 is ‘professionele scholen’ een belangrijk thema. Uit de monitoring en evaluatie hiervan (Regioplan, 2017) bleek dat bij de professionalisering de aandacht vooral uitging naar het verbeteren van vaardigheden van individuele leraren en schoolleiders. In 2018 is in het geactualiseerde bestuursakkoord daarom besloten om de nadruk te leggen op het verbeteren van het strategisch personeelsbeleid in het po. Onderzoek uit 2019 (RUG, 2019) geldt in dit kader als een nulmeting. Resultaten daarvan zijn onder meer dat de ambities en doelen in strategische beleidsplannen vaak ruim geformuleerd en weinig concreet zijn. Als niet helder is, ook niet voor leraren, welke doelen precies bereikt moeten worden, is het niet goed mogelijk personeelsbeleid te definiëren dat bij kan dragen aan het bereiken van die ambities en doelen. Als bevorderende factoren noemen bevestigde bestuurders onder meer het gezamenlijk ontwikkelen van beleid, visie, kwaliteit van personeel en een professionele organisatiecultuur over is. De schoolleiders voegen hier een consistente aanpak van personeelsbeleid aan toe.
- Uit de evaluaties (Kohnstamm Instituut en Universiteit Leiden, 2018 en Universiteit Twente, 2017) van de school als professionele leergemeenschap bleek dat intern draagvlak onder medewerkers, een personeelsbeleid gericht op ontwikkeling van de school als plg en een stimulerend en sturend schoolmanagement belangrijke succesfactoren waren voor de ontwikkeling van een school als plg. Voorts bleek het van belang dat maatregelen zijn ingebed in de structuur van de schoolorganisatie en dat de voortgang van het proces goed wordt gemonitord en de werkwijze zo nodig wordt aangepast.
- De Lerarenagenda en de sectorakkoorden po en vo 2014 bevatten de doelstelling dat in 2020 alle ervaren leraren differentiatievaardigheden beheersen. Naar aanleiding hiervan is voor het po en het vo onderzocht hoe differentiatievaardigheden versterkt kunnen worden (Researchned, 2017). Uit deze onderzoeken bleken enkele faalfactoren voor de verbetering van leraarvaardigheden:
 - het feitelijke vaardighedeniveau van leraren ten aanzien van differentiëren bleek niet goed bekend te zijn;
 - voor veel leraren – het meest in het vo – was onduidelijk wat differentiëren concreet behelst en wat de schoolleiding concreet van leraren verwacht;
 - in de praktijk was er vaak ook geen directe sturing vanuit de schoolleiding op hoe leraren differentiatie moeten invullen of hoe ze zich op dat vlak moeten verbeteren;
 - het lukte niet goed om de onderwijsopbrengsten van gedifferentieerd onderwijs te laten zien;
 - bij de randvoorwaarden voor differentiatie waren de schoolfaciliteiten en de beschikbare voorbereidingstijd voor differentiatie vaak hooguit redelijk op orde;
 - een integrale aanpak binnen scholen via een strategische HRM-lijn werd belangrijk gevonden, essentieel bleek dat de schoolleider kan verduidelijken wat van de leraar wordt verwacht en wat dat moet opleveren.

- In het Bestuursakkoord po (2014) is afgesproken dat het postinitiële opleidingsaanbod voor leraren in het po goed wordt afgestemd op de vraag van schoolleiders, leraren zelf en schoolbesturen. Uit het onderzoek (ResearchNed, 2016) naar aanleiding van deze afspraak bleken enkele succes- en faalfactoren bij de professionalisering van leraren:
 - leraren stonden in het algemeen positief tegenover opleiding en nascholing, schoolleiders en bestuurders leken de opleidingszin bij leraren (soms veel) lager in te schatten;
 - het aanbod aan registeropleidingen (post-hbo) bleek vrij aanbodgestuurd, zonder duidelijke relatie met behoeften bij leraren en schoolleiders, het aanbod van hbo-masteropleidingen werd als beperkt en relatief eenzijdig ervaren, het aanbod aan trainingen en cursussen werd weliswaar gezien als versnipperd en lastig in te schatten qua niveau, maar in het algemeen wel als dekkend voor de behoefte, ook omdat het veelal op maat is te maken;
 - het relevante opleidingsaanbod bleek niet optimaal gespreid over het land;
 - vaak bleek dat vooraf onvoldoende was doordacht wat de school met de opleiding/nascholing beoogde, daardoor was er voor de betrokken leraar vaak ook weinig ruimte om de opgedane kennis toe te passen;
 - veel schoolleiders en bestuurders bleken nog te worstelen met de strategische inbedding en benutting van kennis uit opleidingen, ze ervoeren daarbij praktische belemmeringen zoals gebrek aan roosterruimte, formatie en middelen om innovaties te faciliteren, in veel scholen was er hierover weinig dialoog en schoolleiders speelden hierin nog te weinig een verbindende rol;
 - andere belangrijke drempels bij nascholing lagen bij een gebrek aan tijd, geld en vervanging;
 - qua vorm bleek er een behoefte aan een modulair aanbod en het gefaseerd (meer in de tijd gespreid) kunnen volgen van een opleiding.

Een vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd in het vo naar aanleiding van afspraken in het sectorakkoord vo 2014 om het aandeel masteropgeleide leraren in het vo te vergroten. Uit dat onderzoek (Ecorys/MOOZ, 2016) bleken geen inhoudelijke lacunes in het aanbod van masteropleidingen voor het vo. Wel was de transparantie en de regionale spreiding van het aanbod, net als in het po, niet optimaal; dit leidt tot vraaguitval bij leraren. Ook bleek er ook in het vo een behoefte aan meer modulair opgezette, flexibele opleidingen. Voorts bleek het schoolbeleid slechts tot op bepaalde hoogte stimulerend voor deelname van leraren aan masters; leraren stellen vooral prijs op structurele vervanging en vrij roosteren. Uit de beide onderzoeken naar vraag en aanbod van nascholing bleek samengevat het belang van:

- een afgestemd en goed regionaal gespreid aanbod van opleidingen voor leraren;
 - de verbetering van de transparantie van het nascholingsaanbod;
 - de rol van de lerarenopleidingen bij doorlopende leerlijnen;
 - modulaire en flexibele opleidingsroutes;
 - een sterke verbinding van opleidingen met de team- en schoolontwikkeling.
 - een sterke inbedding van het opleidingsbeleid in een strategisch personeelsbeleid en het belang van ruimte geven voor een praktische benutting van opgedane kennis binnen de school.
- Uit onderzoek van de effecten van de begeleiding van beginnende leraren (RUG, 2019) bleek dat gepersonaliseerde inwerktrajecten belangrijk waren voor de effectiviteit van de begeleiding. Voorts bleek opnieuw het belang van de koppeling van de maatregel aan een strategisch personeelsbeleid; omdat beginnende leraren veelal graag een vaste aanstelling willen, is het van belang om de beoordelingscriteria voor een vaste aanstelling helder te maken en voldoende leermogelijkheden te bieden om de criteria te realiseren. Een leercultuur waarin van fouten mag worden geleerd, voldoende ondersteuning geboden wordt, leren van ervaren collega's zichtbaar en vanzelfsprekend is en waarin teamleiders oog hebben voor de ontwikkeling van het personeel, bleken essentiële randvoorwaarden.

- De Monitor (Oberon/UU, 2018) van de Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen leverde op dat een kerndoel van de regeling, namelijk dat de lerarenopleidingen een actievere rol hebben in de verbetering van de begeleiding van startende leraren in het po en vo, op zichzelf genomen een grote succesfactor was. Opnieuw bleken tijdgebrek en vervangingsproblemen knelpunten. Succesfactoren bleken de aanwezigheid van een (interne) projectleider, het werken in werkgroepen en korte communicatielijnen. Een belangrijke constatering is voorts dat eerdere samenwerking draagvlak creëert bij betrokkenen op alle niveaus. Dit indiceert dat de inzet op structurele samenwerkingsverbanden waarin partijen al langer breed samenwerken een goede basis is om samen aan andere doelen van de Lerarenagenda te werken.
- Uit de evaluatie van de regeling LOF (SEO, 2019) bleken enkele succesfactoren:
 - door de financiële ondersteuning kunnen leraren worden vrij geroosterd, waardoor er echt tijd en ruimte is om aan innovatieve ideeën te werken;
 - LOF-leraren zijn de kartrekkers van hun idee, maar hebben collega's en leidinggevendenden nodig om het uit te voeren, doordat het LOF leraren verantwoordelijk maakt voor het betrekken van anderen, is de vernieuwing niet afhankelijk van een individuele leraar;
 - een succesfactor is voorts de (verplichte) betrokkenheid van leidinggevendenden, die een belangrijke rol hebben om draagvlak te creëren binnen de school.
 Faalfactoren bleken ten eerste de onbekendheid van de regeling LOF onder een grote groep leraren. De betrokkenheid kan worden geborgd door ook na het eerste ondersteuningsjaar, coaching en plenaire bijeenkomsten te organiseren, om te voorkomen dat het initiatief wegzakt.
- In de bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie (ABD TOPConsult) bleek onder meer dat het traject onder invloed van de politieke druk en het wettelijk maken van het register, steeds meer als een door de overheid verplicht traject werd gezien. Ook de complexe governancestructuur bleek een faalfactor.
- Uit de evaluatie van de Regeldrukagenda (Regioplan) bleek dat de beperkte bekendheid van de Regeldrukagenda en van concrete maatregelen daaruit, een faalfactor was. Het verantwoordingsonderzoek (Algemene Rekenkamer, 2018) bij het jaarverslag van het ministerie van OCW leverde ten aanzien van de middelen voor werkdrukverlaging op dat sommige schoolleiders de extra middelen voor werkdrukverlaging ondoelmatig vinden, omdat schoolteams die middelen altijd volledig willen inzetten, terwijl een schoolbestuur een zinvolle besteding van middelen liever breder afweegt. Ook kan het voor schoolteams lastig zijn om de extra middelen voor het beste resultaat in te zetten. Voorts bleek dat in de huidige arbeidsmarkt het vaak lastig is om geschikt personeel te vinden. De verwachtingen van de schoolteams om meer personeel in te kunnen zetten, waren daardoor te hoog gespannen. Dit kan leiden tot extra frustratie over de werkdruk.

7.2 Samenvatting en conclusies contextfactoren voor het lerarenbeleid

De analyse van contextfactoren levert enkele duidelijke rode draden op:

- Ten eerste worden tijdgebrek, werkdruk en gebrek aan goede vervanging vaak genoemd als reden voor suboptimale begeleiding van startende leraren en suboptimale deelname aan professionalisering. Dit impliceert dat de werk- en regeldrukagenda een essentiële voorwaarde zijn voor het lerarenbeleid, naast faciliteiten binnen maatregelen voor vervanging en het vrij roosteren van leraren.

- Een tweede rode draad is dat een integrale benadering vanuit een strategisch personeelsbeleid met een sleutelrol voor de schoolleider een belangrijke voorwaarde is voor een succesvol lerarenbeleid. Ruimte geven om opgedane kennis toe te passen en de doorwerking van professionalisering in een helder en consistent loopbaanbeleid zijn daarvan een onderdeel. Deze wens komt van twee kanten: de schoolleider dient integraal te kunnen sturen ten behoeve van een effectief lerarenbeleid en leraren verwachten zelf ook een helder, sturend en consistent kader voor professionalisering en loopbaanbeleid.

Andere zaken die uit de analyse van contextfactoren bleken, zijn het voldoende bekendheid geven aan maatregelen, het aansluiten bij reeds bestaande samenwerkingsverbanden en ruimte voor maatwerk.

Deze conclusies impliceren dat de beleidsmatige trend die in het lerarenbeleid vanaf ongeveer 2016 sterker zichtbaar is, een goede ontwikkeling is. Dat wil zeggen: (1) nadruk op werkdrukvermindering (2) nadruk op een strategisch personeelsbeleid en (3) nadruk op integraal (lokaal en regionaal) maatwerk.

8 Aanbevelingen

Dit afsluitende hoofdstuk beantwoordt tot slot onderzoeksvraag 8 en 9 van deze terugblikkende analyse:

8. *Wat is er (meer) nodig om uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid?*
9. *Welke maatregelen zouden genomen kunnen worden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te verhogen, rekening houdend met een bezuinigingsvariant van 20%?*

Een volledige samenvatting van de aanpak van dit onderzoek en de bevindingen, conclusies en aanbevelingen, is opgenomen aan het begin van dit rapport.

8.1 Aanbevelingen voor het evalueren van het lerarenbeleid

Definiëren en operationaliseren van doelen

De algemene doelstelling van het lerarenbeleid is niet geoperationaliseerd in meetbare en evalueerbare doelen die inzicht geven in de kwantiteit en kwaliteit van leraren ten einde de onderwijskwaliteit te waarborgen. Het verdient daarom aanbeveling om een overkoepelende visie ten aanzien van het lerarenbeleid te formuleren en de algemene doelstelling te vertalen naar een aantal concrete beleidsdoelen die passen binnen die visie en deze vervolgens ook op hoofdlijnen meetbaar en evalueerbaar te maken, zowel kwantitatief als kwalitatief.

Opstellen van een beleidstheorie

Om vooraf de doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid theoretisch te onderbouwen, is een overkoepelende beleidstheorie van het lerarenbeleid van belang. Deze beleidstheorie laat zien dat de samenhang van ingezette middelen en beleidsmaatregelen *theoretisch* gesproken doeltreffend en doelmatig is. Het gaat daarbij vooral om de achterliggende veronderstellingen over de bijdragen van (een instrumentarium aan) beleidsmaatregelen aan de doelen van het lerarenbeleid. Daarnaast kan de beleidstheorie handvatten bieden voor hoe beleidsmaatregelen *ex durante* gemonitord en *ex post* geëvalueerd kunnen worden door de relatie tussen beleidsmaatregelen en doelen te beschrijven. Het ontbreekt momenteel aan een overkoepelende beleidstheorie van het lerarenbeleid, omdat de doelen onvoldoende gedefinieerd en geoperationaliseerd zijn. Het verdient daarom aanbeveling om deze expliciet op te stellen en te beschrijven in een beleidsdocument waarop gedurende de beleidsperiode kan worden teruggegrepen en die kan worden aangepast indien er wijzigingen in het beleid optreden. Hierbij is aan te bevelen rekening te houden met de politieke ruimte om nadere invulling aan het beleid te geven en aan de sturingsfilosofie van OCW in het po en vo. De Handreiking beleidsdoorlichtingen bevat handvatten voor het opstellen en beschrijven van een overkoepelende beleidstheorie, waarbij een schematische weergave in de vorm van een resultatenketen behulpzaam kan zijn.

Monitoren van doelrealisatie

Om *ex durante* de (voortgang in) doelrealisatie van het lerarenbeleid te monitoren, zijn streefwaarden voor specifieke outputindicatoren die samenhangen met de beleidsmaatregelen en bijbehorende doelen van het lerarenbeleid van belang. Alhoewel er momenteel al veelvuldig wordt gemonitord, zoals de Loopbaan-monitor Onderwijs, ontbreekt het voor het overkoepelende lerarenbeleid veelal aan deze streefwaarden. Aanbeveling is daarom om naast het definiëren en operationaliseren van de doelen, ook op hoofdlijnen streefwaarden voor specifieke outputindicatoren (zowel kwantitatief als kwalitatief) te definiëren ten opzichte van de huidige situatie. Dit biedt inzicht in zowel de huidige stand van zaken als veranderingen over de tijd met betrekking tot de doelrealisatie van het lerarenbeleid.

Evaluëren van doeltreffendheid

Om *ex post* de doeltreffendheid van het lerarenbeleid te evalueren, is de kwaliteit en bewijskracht van de onderliggende beleidsevaluaties belangrijk. Hiervoor is het van belang om vooraf te bedenken hoe het beleid achteraf goed geëvalueerd kan worden. Zo is het in bepaalde gevallen mogelijk om beleidsmaatregelen gefaseerd in te voeren of om pilots of experimenten uit te voeren. Dit biedt meer mogelijkheden om de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen causaal vast te stellen. Daarnaast kan de bewijskracht van beleidsevaluaties verbeterd worden door het toepassen van triangulatie: de combinatie van een beleidstheorie en kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodes. Momenteel maken beleidsevaluaties veelal uitsluitend gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethodes, zoals enquêtes, interviews of focusgroepen, die soms worden ondersteund met een beleidstheorie. Hiermee wordt vooral de ervaren en gepercipieerde doeltreffendheid van beleidsmaatregelen door de doelgroepen van het beleid gemeten. Het verdient aanbeveling om bij het *ex post* evalueren van de doeltreffendheid van het beleid zo veel mogelijk triangulatie van onderzoeksmethodes toe te passen. In hoeverre in de praktijk ook aan alle criteria van doeltreffendheidsonderzoek kan worden voldaan is afhankelijk van de opzet van de beleidsmaatregel en de beschikbaarheid van gegevens en dient daarom ook per beleidsevaluatie te worden beoordeeld.

Evaluëren van doelmatigheid

Om *ex post* de doelmatigheid van het lerarenbeleid te evalueren, is het van belang om het realiseren van de doelen van beleidsmaatregelen te relateren aan de ingezette middelen en/of te vergelijken met alternatieve beleidsmaatregelen die hetzelfde doel realiseren. Een dergelijke vergelijking wordt voor de meeste beleidsmaatregelen momenteel in de praktijk niet gemaakt, waardoor de doelmatigheid meestal onderbelicht blijft. Het verdient daarom aanbeveling om bij het opstellen van het beleid een *ex ante* kosten-batenanalyse van beleidsmaatregelen uit te voeren, waarbij de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven wordt vergeleken. Dit geeft inzicht in hoeverre hetzelfde effect met alternatieve beleidsmaatregelen tegen lagere kosten bereikt kan worden of in hoeverre alternatieve beleidsmaatregelen meer kunnen bereiken met dezelfde middelen. Een voorwaarde voor het evalueren van doelmatigheid, is dat ook de doeltreffendheid kan worden vastgesteld.

Integraal evalueren

De lumpsum bekostiging van scholen en de aanvullende middelen van het lerarenbeleid vullen elkaar aan. Het lerarenbeleid in beperkte zin (aanvullende bekostiging en subsidies) is naast de lumpsum een relatief gering bedrag. De evaluatie van het lerarenbeleid kan sterker gericht worden op de combinatie van de beide geldstromen, ofwel de inzet van extra middelen en de inzet van de lumpsum middelen conform onderlinge afspraken tussen OCW en sectoren over het lerarenbeleid. Nu focust de evaluatie-agenda sterk op de specifieke aanvullende impulsen en is er weinig inzicht in de effectiviteit van de bestedingen door scholen vanuit de lumpsum aan werving, behoud en professionalisering van leraren.

Integraal evalueren betekent daarnaast dat er inzicht ontstaat hoe het totaal aan maatregelen in samenhang en synergie tot resultaten leidt. Verschuivingen in bestedingen zouden immers heel goed tot meer opbrengsten en dus tot minder personele knelpunten in het onderwijs kunnen leiden, maar de onderbouwing hiervoor ontbreekt.

8.2 Aanbevelingen met betrekking tot het lerarenbeleid zelf

Verhogen samenhang en synergie van beleid

De complexiteit en de weerbarstigheid van de problematiek zijn gebaat bij een meer consistente en samenhangende beleids- en sturingsmix vanuit een consistente en duidelijke sturingsfilosofie waarbij (structurele en tijdelijke) maatregelen in relatie tot elkaar en alternatieven worden afgewogen en belangrijke randvoorwaarden voor de effectiviteit van het beleid expliciet worden betrokken en aangepakt. Kennis van en inzichten in samenhangen en interdependenties in het beleid is wel aanwezig, maar het helpt als dit uitgeschreven wordt in een samenhangend kader waarin duidelijk is wie stuurt, wie faciliteert en vanuit welke visie of perspectief (zoals SHRM, regionale samenwerking, autonomie leraren). Nu zijn dat nog te zeer losse bouwstenen in de beleidsmix.

Verhogen doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het lerarenbeleid zou verhoogd kunnen worden door ineffectieve en/of ondoelmatige maatregelen te schrappen of bovengemiddeld effectieve en/of doelmatige maatregelen een grotere rol te geven. Uit de analyses van beschikbare rapporten kunnen dergelijke opties lastig gedestilleerd worden. Er springen geen duidelijk ineffectieve of zeer effectieve maatregelen uit, wellicht met de uitzondering van de begeleiding van startende leraren, waarbij de bewijskracht bovendien vaak mager is. Wel bleek uit een overkoepelende analyse van succes- en faalfactoren dat in het lerarenbeleid rekening houden met tijdgebrek, werkdruk en vervangingsproblematiek bij leraren het beleid effectiever kan maken. Ten tweede bleek dat uitgaan van de sturende rol van de schoolleider en van een strategisch HRM-beleid als kaders voor het lerarenbeleid in een school, de effectiviteit van maatregelen kan vergroten.

Besparingsvariant indien er 20% minder middelen beschikbaar zijn

Omdat er geen duidelijk ineffectieve of ondoelmatige maatregelen uitspringen, is een besparingsvariant van 20 procent niet simpelweg in te vullen met het schrappen van bepaalde maatregelen. Doordat zoals gezegd de lumpsum bekostiging van scholen en de specifieke impulsen vanuit het lerarenbeleid elkaar aanvullen, is het aan te bevelen om eerst te borgen of evalueren dat lumpsum middelen conform onderlinge afspraken tussen OCW en sectoren worden ingezet voor het lerarenbeleid. Daardoor ontstaat er een beter beeld welke aanvullende middelen op welke thema's nodig zijn. Eventuele besparingen (of intensivering) zouden op basis van die helderheid over de besteding van de lumpsum ingevuld moeten worden. Omdat dit inzicht in de lumpsum bestedingen aan lerarenbeleid in belangrijke mate mist, zoals uitgaven van scholen aan professionalisering, is nu niet goed te zeggen welke besparingsvarianten zijn te adviseren.

Bijlage 1: Lijst van de bestudeerde documenten en evaluaties

De volgende monitoren en evaluaties zijn primair betrokken bij de analyse van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het lerarenbeleid. Bijlage 6 bevat een completer overzicht van geraadpleegde bronnen.

Nr.	Jaar	Referentie	Inhoud
1	2015	Steeg, M. van der, Gerristen, M., Kuijpers, S. (2015). The effects of higher teacher pay on teacher retention. Evidence from regional variation in teacher salaries. CPB Discussion Paper 316. Den Haag: CPB	Behoud van leerkrachten door salarisverhogingsregelingen
2	2013	Heyma, A., Wartenbergh-Cras, F., Berg, E. van den, Bisschop, P., Muskens, M. & Kurver, B. (2013). Eerste effectmeting InnovatiImpuls Onderwijs. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/ResearchNed	InnovatiImpuls onderwijs
3	2014	Snoek, M., Sligte, H., Eck, E. van, Schriemer, M., Emmelot, Y. (2014). Impulsen voor vernieuw(en)d onderwijs. Eindrapport kwalitatief onderzoek InnovatiImpuls Onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut	kwalitatief onderzoek naar InnovatiImpuls Onderwijs
4	2014	Heyma, A., Wartenbergh-Cras, F., Berg, E. van den, Bisschop, P., Muskens, M. & Kurver, B. (2014). Tweede effectmeting InnovatiImpuls Onderwijs. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/ResearchNed	InnovatiImpuls onderwijs
5	2015	Heyma, A., Wartenbergh-Cras, F., Berg, E. van den, Bisschop, P., Muskens, M. & Kurver, B. (2015). Derde effectmeting InnovatiImpuls Onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & ResearchNed	InnovatiImpuls onderwijs
6	2016	Heyma, A., Wartenbergh-Cras, F., Berg, E. van den, Bisschop, P., Muskens, M. & Kurver, B. (2016). Eindrapport effectmeting InnovatiImpuls Onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & ResearchNed	InnovatiImpuls onderwijs
7	2017	- Casteren, W. van, Bendig-Jacobs, J., Wartenbergh-Cras, F., Essen, M. van & Kurver, B. (2017). Differentiëren en differentiatievaardigheden in het primair onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed. - Casteren, W. van, Bendig-Jacobs, J., Wartenbergh-Cras, F., Essen, M. van & Kurver, B. (2017). Differentiëren en differentiatievaardigheden in het voortgezet onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed	De Lerarenagenda, het sector-akkoord voortgezet onderwijs en het bestuursakkoord primair onderwijs bevatten de doelstelling dat in 2020 alle leraren met ten minste zeven jaar ervaring differentiatievaardigheden beheersen.
8	2019	Helms-Lorenz, M. Pers, M. van der, Moor, P., Lugthart, E., Lans, R. van der, Maulana, R. (2019). Begeleiding startende leraren 2014-2019. Eindrapportage. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen	Lerarenagenda: begeleiding van beginnende docenten
9	2019	CPB (2019). Monitor impuls leraren tekortvakken: Den Haag: CPB	Impuls leraren tekortvakken
13	2018	Inlichtingen Auditdienst Rijk (2018). Onderzoeksrapport Doorlichting subsidiestromen Onderwijscoöperatie. Definitief. Den Haag: Ministerie van Financien.	Subsidie onderwijscoöperatie

Nr.	Jaar	Referentie	Inhoud
14	2014	Weerd, M. de, Bergen, K. van (2017). Regeldruk en de Regeldrukagenda. In het po, vo en mbo. Amsterdam: Regioplan.	Regeldrukagenda Onderwijs 2014-2017
16	2013	Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., Casteren, W. van & Kurver, B. (2013). Professionele ruimte in het vo. Eerste vervolgmeting. Nijmegen: ResearchNed	Lerarenbeleid: professionele ruimte van leraren in het vo
17	2014	Lockhorst, D., Kieft, M., Hilbink, E., Blankvoort, E., Berg, I. van den, Pennings, H., & Kommers, S. (2014). Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen. Beginmeting 2013/14. Utrecht: Oberon & Universiteit Utrecht	De subsidieregeling 'Versterking Samenwerking Lerarenopleidingen en Scholen' (VSLS)
18	2015	Lockhorst, D., Jong, A. de, Berg, I. van den & Look, K. van (2015). Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen. Tussemeting 2015. Utrecht: Oberon & Universiteit Utrecht	De subsidieregeling 'Versterking Samenwerking Lerarenopleidingen en Scholen' (VSLS)
19	2018	Lockhorst, D., Tromp, I., Kramer, D., & Berg, I. van den (2018). Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen. Eindrapport. Utrecht: Oberon & Universiteit Utrecht	De subsidieregeling 'Versterking Samenwerking Lerarenopleidingen en Scholen' (VSLS)
20	2015	Heijnen, S, Steeg, M. van der & Ooms, T. (2015). Evaluatie van de Lerarenbeurs: Aanvragers, Deelname en Afronding. Den Haag: CPB	Lerarenbeurs
21	2015	Kurver, B., Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J. & Hees, M. van (2015). Lerende Leraren. Evaluatie Lerarenbeurs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed	Lerarenbeurs: leraarsberoep aantrekkelijker maken
22	2017	Ploeg, S. van der (2017). Metastudie effectiviteit Lerarenbeurs. Eindrapport. Rotterdam: Ecorys	Lerarenbeurs
23	2018	Lubberman, H. & Dolman, T. (2019). Monitor Bestuursakkoord PO. Tabellenrapport 2018. Amsterdam: Regioplan	Bestuursakkoord po (verbeteren onderwijskwaliteit en het versterken van professionaliteit van leraren en schoolleiders)
24	2018	Bergen. K. van, Groot, J. & Wel, J. van der (2018). Promotiebeurzen voor docenten. Amsterdam: Regioplan	Promotiebeurs voor leraren
25	2019	Bergen, K. van & Bijman, D. (2019). Inzicht besteding prestatieboxmiddelen po. Amsterdam: Regioplan	Prestatieboxmiddelen po
26	2019	Berg, E. van den & Bisschop, P. (2019). Lof doet de leraar goed. Evaluatie LerarenOntwikkelfonds. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Amsterdam SEO Economisch Onderzoek	Evaluatie van de uitvoering en het effect van de subsidieregeling LerarenOntwikkelfonds (LOF)
27	2016	Aa, R. van der, Scheeren, J., Mommers, A., Sijbers, E. & Cörvers, F. (2016). Carrière perspectieven van leraren in het kader van de functiemix primair en voortgezet onderwijs. Den Haag/Maastricht: CAOP/ROA	functiemix po en vo
28	2015	Steeg, M. van der & Elk, R. van (2015). The effect of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: A regression discontinuity analysis. Den Haag: CPB	Lerarenbeurs

Nr.	Jaar	Referentie	Inhoud
29	2019	Leisink, P. & Penning de Vries, J. (2019). Strategisch personeelsbeleid in het VO: nulmeting in het kader van de monitoring van de afspraak in het geactualiseerde Sectorakkoord VO (2018) over de versterking van strategisch personeelsbeleid. Utrecht: Universiteit Utrecht Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap	Sectorakkoord VO (2018) over de versterking van strategisch personeelsbeleid
72	2020	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). Rapportage zij-instroom Leraren 2020. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.	Zij-instroom

Bijlage 2: Checklist documentanalyse

Tabel b 1: Matrix beleidsevaluaties en -maatregelen

Titel
Jaar
Organisatie
Auteur(s)
Opdrachtgever
Type onderzoek (beleidsevaluatie van specifieke beleidsmaatregel(en), monitoronderzoek naar specifieke indicatoren)
Korte samenvatting
Thema onderzoek (aantrekken en behouden van (toekomstige) leraren, professionele ontwikkeling van leraren gedurende hun loopbaan)
Beschrijving geëvalueerde beleidsmaatregel(en)
Beschrijving gemonitorde indicatoren (Let op! alleen indien monitoronderzoek)
Conclusie(s) over doelrealisatie van beleidsmaatregel(en) en/of indicatoren (is/zijn de doelstelling(en) en/of streefwaarde(n) gerealiseerd?)
Korte samenvatting van de conclusie(s) over doelrealisatie
Conclusie(s) over doeltreffendheid van beleidsmaatregel(en) (is/zijn de doelstelling(en) gerealiseerd dankzij de beleidsmaatregel(en)?)
Korte samenvatting van de conclusie(s) over doeltreffendheid
Conclusie(s) over doelmatigheid van beleidsmaatregel(en) (is/zijn de doelstelling(en) gerealiseerd tegen beoogde/laagste kosten?)
Korte samenvatting van de conclusie(s) over doelmatigheid
Positieve neveneffecten?
Korte samenvatting van de positieve neveneffecten
Negatieve neveneffecten?
Korte samenvatting van de negatieve neveneffecten
Effectladder (niveau 1): wordt er een beschrijving gegeven van het doel, de doelgroepen de (beleids)interventie?
Effectladder (niveau 2): bevat het onderzoek een beleidstheorie en/of gebruikt het theoretische modellen, theoretische analyses of kwalitatieve methodes zoals enquêtes en interviews?
Effectladder (niveau 3): gebruikt het onderzoek kwantitatieve (econometrische) analyses om doelrealisatie en/of doeltreffendheid aan te tonen? Bijv. meta-analyses, tijdreeksen of cross-sectie.
Effectladder (niveau 4): gebruikt het onderzoek een combinatie van niveau 1 en 2 en 3 (triangulatie)?
Effectladder (niveau 5): gebruikt het onderzoek een gerandomiseerd of natuurlijk experiment (interventie- vs. controlegroep) i.c.m. econometrische analyses (diff-in-diff, matching, IV)? Gaat om het leggen van causale verbanden?
Eindscore effectladder: hoogst bereikte niveau van de effectladder
Eigen beoordeling van het onderzoek/opmerkingen (vrije invulling)
De bekostigings- of subsidiepost waaronder een maatregel valt.

Bijlage 3: Overzicht uitgaven lerarenbeleid 2013-2020

Tabel b 2: Gereconstrueerde uitgaven beleidsartikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid) m.b.t. lerarenbeleid 2013-2020 (x € 1.000)

Instrument	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Totaal
Bekostiging	100.287	100.009							200.296
Prestatiebox									
Professionalisering po/vo/be	33.700	33.700							67.400
Aanvullende bekostiging									
Functiemix vo Randstadregio's	61.089	61.075							122.164
Salarismix mbo Randstadregio's ^a									
Tegemoetkoming kosten opleidingsscholen ^a									
G.O.- en vakbondsfaciliteiten po	5.498	5.234							10.732
Subsidies	159.335	154.319	174.845	166.131	125.339	109.289	136.960	125.329	1.151.547
Lerarenbeurs ^b	85.810	81.474	100.582	105.474	100.045	85.020	77.559	78.060	714.024
Zij-instroom ^b			11.140	10.060	9.900	18.360	42.450	29.596	121.596
Impuls lerarentekorten vo en wetenschap en techniek pabo ^c	7.366	16.103	20.366	16.774	2.625	687			63.921
Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen ^c	15.510	17.942	16.779	17.418	63				67.712
Wet Beroep leraar en Lerarenregister							738	2.945	3.683
Verankering academische opleidingsschool ^a									
InnovatieImpuls Onderwijs	4.883	2.726	385						7.994
Arbeidsmarkt-/kennisactiviteiten po	2.230	2.230							4.460
Onderwijscoöperatie	2.900	2.900	2.908	3.015	2.945	822			15.490
Open Universiteit (LOOK)	14.412	1.937							16.349
Promotiebeurs voor leraren	6.803	7.874	7.610	6.502	3.251				32.040
Projecten professionalisering	1.079	959	1.327	1.092	3.899	1.665			10.021
Projecten regionale arbeidsmarktproblematiek	5.356	7.335	4.733	654					18.078
Regionale aanpak lerarentekort								13.000	13.000
Caribisch Nederland	2.097	2.097	2.308						6.502
Overige projecten	10.899	10.742	6.707	5.142	2.611	2.735	16.123	1.728	56.677
Opdrachten	9.571	9.168	7.302	10.908	3.654	1.623	2.289	3.635	48.150
Onderzoek, ramingen en communicatie	9.571	9.168	7.302	3.837	2.685	1.497	2.289	3.635	39.984
Leraren- en schoolleidersregister				7.071	969	126			8.166
Bijdragen	15.120	15.734	6.499	5.823	5.554	2.752	3.582	2.936	58.000
Bijdragen aan agentschappen									
Dienst Uitvoering Onderwijs	7.173	7.770	6.499	5.823	5.554	2.752	3.582	2.936	42.089
Bijdragen aan ZBO's/RWT's									
Stichting Vervangingsfonds Bedrijfsgezondheid	7.947	7.964							15.911
Totaal	284.313	279.230	188.646	182.862	134.547	113.664	142.831	131.900	1.457.993

* Uitgaven hebben veelal betrekking op de vastgestelde begroting en zijn niet gerealiseerd. a Uitgaven zijn niet meegenomen, omdat deze volledig buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen. b Uitgaven Lerarenbeurs/zij-instroom zijn voor 2013 t/m 2018 uitgesplitst door het ministerie van OCW. c Uitgaven vallen deels buiten de scope van deze beleidsdoorlichting, maar zijn wel meegenomen omdat een uitsplitsing niet mogelijk is. Bron: OCW Jaarverslagen 2013-2019, OCW Rijksbegroting 2020 en input van het ministerie van OCW, eigen bewerking

Tabel b 3: Gereconstrueerde uitgaven beleidsartikel 1 (Primair Onderwijs) m.b.t. lerarenbeleid 2013-2020 (x € 1.000)

Instrument	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Totaal
Bekostiging	303.000	218.000	383.000	388.000	452.000	1.034.600	1.428.183	1.606.690	5.813.473
Prestatiebox									
Professionalisering po (lumpsum)	218.000	218.000	218.000	218.000	218.000	218.000	218.000	218.000	1.744.000
Professionalisering po (prestatiebox)			35.000	35.000	90.000	110.000	110.000	110.000	490.000
Training en vaardigheidsmeting			5.000	10.000	15.000	15.000	15.000	15.000	75.000
Aanvullende bekostiging									
Werkdrukmiddelen						237.000	333.000	380.000	950.000
Extra beloningsmiddelen						270.000	270.000	285.000	825.000
Begeleiding startende leraren en werkdrukmiddelen (cao)			26.000	26.000	30.000	30.000	30.000	30.000	172.000
Persoonlijk ontwikkelbudget			70.000	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000	420.000
Conciërges en klassenassistenten			29.000	29.000	29.000	29.000	29.000	29.000	174.000
Overbrugging lerarentekort	85.000								85.000
Anders organiseren onderwijstijd en bevoegdheden							130.783	261.566	392.349
Versterken strategisch HR beleid						55.600	222.400	197.524	475.524
Individuele scholingsrechten								10.600	10.600
Subsidies				4.100	3.500	5.500	11.500	4.000	28.600
LerarenOntwikkelFonds				4.100	2.500	1.500	1.500		9.600
Cultuurbegeleider					1.000	1.000	1.000	1.000	4.000
Teambeurs						3.000	6.000		9.000
Schoolleidersbeurs a									
Bewegingsonderwijs							3.000	3.000	6.000
Totaal	303.000	218.000	383.000	392.100	455.500	1.040.100	1.439.683	1.610.690	5.842.073

* Uitgaven hebben veelal betrekking op de vastgestelde begroting en zijn niet gerealiseerd. a Uitgaven zijn niet meegenomen, omdat deze volledig buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen. Bron: Input van het ministerie van OCW, eigen bewerking

Tabel b 4: Gereconstrueerde uitgaven beleidsartikel 3 (Voortgezet Onderwijs) m.b.t. lerarenbeleid 2013-2020 (x € 1.000)

Instrument	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Totaal
Bekostiging	65.000		314.658	314.697	314.714	314.900	316.300	335.700	1.975.969
Prestatiebox									
Lerende organisatie			37.200	37.200	37.200	37.200	37.200	37.200	223.200
Basisvaardigheden en startende leraren			168.200	168.200	168.200	168.200	168.200	168.200	1.009.200
Meer en beter gekwalificeerde materopgeleide leraren			48.100	48.100	48.100	48.100	48.100	48.100	288.600
Professionalisering schoolleiders a									
Aanvullende bekostiging									
Functiemix vo Randstadregio's			61.158	61.197	61.214	61.400	62.800	65.700	373.469
Overbrugging lerarentekort	65.000								65.000
Extra salaris leraren vso								16.500	16.500
Subsidies									
Totaal	65.000		314.658	314.697	314.714	314.900	316.300	335.700	1.975.969

* Uitgaven hebben veelal betrekking op de vastgestelde begroting en zijn niet gerealiseerd. a Uitgaven zijn niet meegenomen, omdat deze volledig buiten de scope van deze beleidsdoorlichting vallen. b Uitgaven voor 2013 en 2014 zijn verantwoord onder beleidsartikel 9 (zie tabel b 2 in deze bijlage). Bron: Input van het ministerie van OCW, eigen bewerking

Tabel 3.4: Totale gereconstrueerde uitgaven m.b.t. lerarenbeleid 2013-2020 (x € 1.000)

Instrument	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	Totaal
Bekostiging	468.287	318.009	697.658	702.697	766.714	1349.500	1.744.483	1.942.390	7.989.738
Artikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid)	100.287	100.009							200.296
Artikel 1 (Primair Onderwijs)	303.000	218.000	383.000	388.000	452.000	1.034.600	1.428.183	1.606.690	5.813.473
Artikel 3 (Voortgezet Onderwijs)	65.000	-	314.658	314.697	314.714	314.900	316.300	335.700	1.975.969
Subsidies	159.335	154.319	174.845	170.231	128.839	114.789	148.460	129.329	1.180.147
Artikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid)	159.335	154.319	174.845	166.131	125.339	109.289	136.960	125.329	1.151.547
Artikel 1 (Primair Onderwijs)				4.100	3.500	5.500	11.500	4.000	28.600
Opdrachten	9.571	9.168	7.302	10.908	3.654	1.623	2.289	3.635	48.150
Artikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid)	9.571	9.168	7.302	10.908	3.654	1.623	2.289	3.635	48.150
Bijdragen	15.120	15.734	6.499	5.823	5.554	2.752	3.582	2.936	58.000
Artikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid)	15.120	15.734	6.499	5.823	5.554	2.752	3.582	2.936	58.000
Totaal	652.313	497.230	886.304	889.659	904.761	1.468.664	1.898.814	2.078.290	9.276.035

* Uitgaven hebben veelal betrekking op de vastgestelde begroting en zijn niet gerealiseerd. Bron: Input van het ministerie van OCW, eigen bewerking

Bijlage 4: Verantwoording documentenanalyse

Effectladder

De effectladder onderscheidt vijf niveaus, zoals weergegeven in Tabel b 5. Het eerste niveau (descriptief) geeft aan of het onderzoek een beschrijving geeft van de beleidsmaatregel(en), het doel, de doelgroep(en) en de gebruikte onderzoeksmethode. Het tweede niveau (veelbelovend) geeft aan of het onderzoek daarnaast ook een beleidstheorie bevat en/of gebruikmaakt van theoretische modellen, theoretische analyses of kwalitatieve onderzoeksmethodes, zoals enquêtes, interviews of focusgroepen. Het derde niveau (indicatief) geeft vervolgens aan of het onderzoek gebruikmaakt van kwantitatieve (econometrische) analyses, zoals cross-sectioneel onderzoek, tijdreeksanalyses, longitudinaal onderzoek of meta-analyses, om doelrealisatie en/of doeltreffendheid aan te tonen. Het vierde niveau (plausibel causaal) geeft aan of het onderzoek gebruikmaakt van triangulatie door een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Het vijfde niveau (causaal) geeft tot slot aan of het onderzoek gebruikmaakt van een gerandomiseerd of natuurlijk experiment in combinatie met econometrische analyses, zoals propensity score matching, instrumentele variabelen, regressie discontinuïteit of difference-in-difference.

Tabel b 5: De effectladder beoordeelt de bewijskracht van onderzoeken

Niveau	Predicaat	Soorten onderzoek	Aanduiding in conclusies
5	Causaal	Het onderzoek gebruikt een gerandomiseerd of natuurlijk experiment i.c.m. econometrische analyses. Bijv. matching, RDD, IV of diff-in-diff.	Bewezen (in)effectief
4	Plausibel causaal	Het onderzoek gebruikt een combinatie van niveau 1, 2 en 3 (triangulatie)?	Zeer waarschijnlijk (in)effectief
3	Indicatief	Het onderzoek gebruikt kwantitatieve (econometrische) analyses om doelrealisatie en/of doeltreffendheid aan te tonen. Bijv. meta-analyses, tijdreeksen of cross-sectie.	Waarschijnlijk (in)effectief
2	Veelbelovend	Het onderzoek bevat een beleidstheorie en/of gebruikt theoretische modellen, theoretische analyses of kwalitatieve methodes zoals enquêtes en interviews	Verwacht (in)effectief
1	Descriptief	Het onderzoek geeft een beschrijving van de beleidsmaatregel(en), het doel, de doelgroep(en) en de gebruikte onderzoeksmethode?	Mogelijk (in)effectief

Uiteindelijk is per onderzoek een score gegeven van het hoogste bereikte niveau op de effectladder. Onderzoeken met niveau 1 (descriptief) kunnen alleen aanduiden of een beleidsmaatregel ‘mogelijk (in)effectief’ is, terwijl onderzoeken met niveau 5 (causaal) in staat zijn om hard te maken of een beleidsmaatregel ‘bewezen (in)effectief’ is. De tussenliggende niveaus kunnen aantonen of een beleidsmaatregel ‘verwacht (in)effectief’ tot ‘(zeer) waarschijnlijk (in)effectief’ is.

Beoordeling bewijskracht

Tabel b 6 geeft een overzicht van de beoordeling van de bewijskracht van de onderzoeken op basis van de effectladder. Per onderzoek is aangegeven binnen welk(e) hoofdthema('s) de geëvalueerde of gemonitorde beleidsmaatregel(en) vallen, de niveaus van de effectladder die zijn bereikt en de eindscore op de effectladder. Daarnaast is weergegeven of het onderzoek uitspraken doet over de doelrealisatie, doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de geëvalueerde beleidsmaatregel(en). Zie voor de volledige (relatie)lijst 0 ‘Bijlage 1: Lijst van de bestudeerde documenten en evaluaties’.

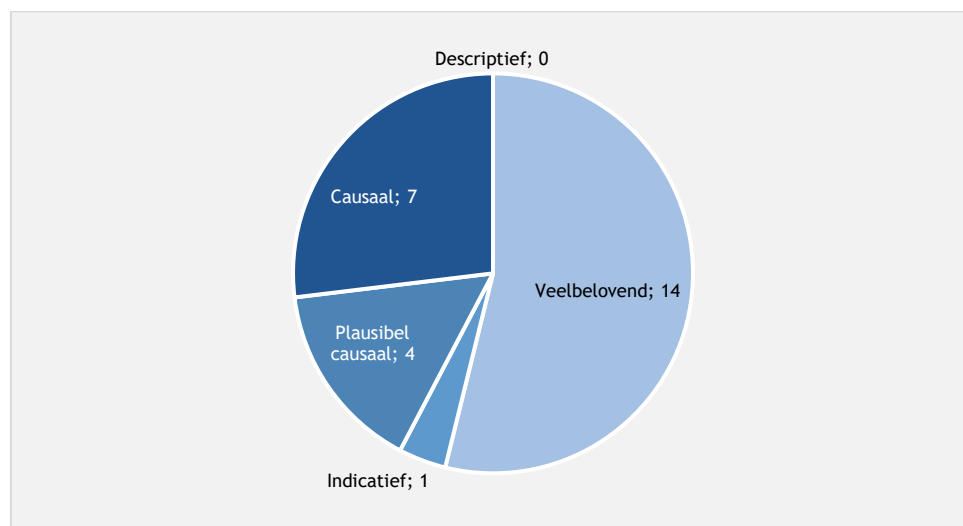
Tabel b 6: Overzicht beoordeelde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken

Thema	Beleidsmaatregel(en)	Nr.	Type onderzoek	Niveau op de effectladder					Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Aantrekken en behoud van leraren	Funciemix po en vo	27	Beleidsevaluatie	1	2				X	X	
	Funciemix vo Randstadregio's	1	Beleidsevaluatie	1	2	3	4	5	X	X	X
	Zij-instroom leraren	72	Monitoronderzoek	1		3			X	X	
	Impuls leraren tekortvakken vo	9	Literatuuronderzoek*								
	Innovatielimpuls Onderwijs	2	Beleidsevaluatie	1	2	3	4	5	X		
	Innovatielimpuls Onderwijs	4	Beleidsevaluatie	1	2	3	4	5	X		
	Innovatielimpuls Onderwijs	5	Beleidsevaluatie	1	2	3	4	5	X	X	
	Innovatielimpuls Onderwijs	6	Beleidsevaluatie	1	2	3	4	5	X	X	
	Innovatielimpuls Onderwijs	3	Beleidsevaluatie	1	2						
	Regeldruk po en vo	14	Beleidsevaluatie	1	2				X	X	
	Werkdruk po	75	Beleidsevaluatie	1	2	3	4		X	X	
	Wet beroep leraar	77	Monitoronderzoek	1	2						
Professionalisering	Bestuursakkoord po	23	Monitoronderzoek	1	2				X		
	Professionaliseringsmiddelen po	25	Monitoronderzoek	1	2				X		
	Lerarenbeurs	20	Beleidsevaluatie	1	2	3	4	5	X	X	X
	Lerarenbeurs	28	Beleidsevaluatie	1	2	3	4	5	X	X	X
	Lerarenbeurs	21	Beleidsevaluatie	1	2				X	X	
	Lerarenbeurs	22	Literatuuronderzoek*								
	Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen	17	Monitoronderzoek	1	2						
	Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen	18	Monitoronderzoek	1	2	3	4		X		
	Versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen	19	Monitoronderzoek	1	2	3	4		X	X	
	Onderwijscoöperatie	13	Beleidsevaluatie								
	Promotiebeurs voor leraren	24	Beleidsevaluatie	1	2				X	X	
	Differentiëren en differentiatievaardigheden po	7	Beleidsevaluatie	1	2				X		
	Professionele ruimte vo	16	Monitoronderzoek	1	2				X		
	LerarenOntwikkelFonds (LOF)	26	Beleidsevaluatie	1	2				X	X	
Beide thema's	Strategisch personeelsbeleid vo	29	Monitoronderzoek	1	2				X		
	Begeleiding startende leraren 2014-2019	8	Beleidsevaluatie	1	2	3	4		X		

* Het onderzoek betreft een overkoepelende literatuurstudie van beleidsevaluaties en/of monitoronderzoeken en is daarom niet ingedeeld op de effectladder

Figuur B 1 laat per niveau zien welk aandeel van de onderzoeken een bepaald niveau van de effectladder heeft bereikt en daarmee wat de bewijskracht van deze onderzoeken is. In totaal hebben de meeste onderzoeken niveau 2 (veelbelovend) van de effectladder behaald. Deze onderzoeken gebruiken vaak kwalitatieve onderzoeksmethodes, zoals enquêtes, interviews of focusgroepen. Alhoewel het belangrijk is dat onderzoeken de ervaringen en percepties van bepaalde doelgroepen van beleid meenemen, is er voor het aantonen van doelrealisatie en doeltreffendheid van beleidsmaatregelen veelal een aanvullende kwantitatieve (econometrische) analyse noodzakelijk. In totaal passen 4 onderzoeken deze vorm van triangulatie toe door kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden te combineren. Deze onderzoeken – waaronder de monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen⁵⁶, de evaluatie van de werkdrukmiddelen po⁵⁷ en het onderzoek naar de begeleiding van startende leraren⁵⁸ – behalen daarmee niveau 4 (plausibel causaal) van de effectladder. Daarnaast behalen 7 onderzoeken – zoals de vier verschillende tussen- en eindeffectmetingen InnovatiImpuls Onderwijs⁵⁹, de twee evaluaties van de Lerarenbeurs⁶⁰ en de evaluatie van de functiemix vo Randstadregio's⁶¹ – niveau 5 (causaal) en daarmee het hoogste mate van bewijskracht. Deze onderzoeken maken veelal gebruik van een quasi-experiment in combinatie met econometrische analyses, zoals regressie discontinuïteit of difference-in-difference.

Figuur B 1: Bewijskracht onderzoeken



Conclusies doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Figuur B 2 laat zien welk aandeel van de beleidsevaluaties en monitoronderzoeken conclusies bevatten over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de geëvalueerde beleidsmaatregel(en). In totaal doen 21 onderzoeken uitspraken over doelrealisatie. Het gaat hierbij om uitspraken over de mate waarin het (de) beoogde doel(en) (outcome) van de geëvalueerde beleidsmaatregel(en) is (zijn) gerealiseerd. De directe gevolgen van beleidsmaatregel(en) (output) zijn niet zodanig als doelrealisatie aangemerkt. Een kleiner aandeel van 13 onderzoeken doet uitspraken over doeltreffendheid. Het gaat hierbij om uitspraken over de (causale) relatie tussen de realisatie van het (de) beoogde doel(en) (outcome) en de geëvalueerde beleidsmaatregel(en). Slechts een beperkt aandeel van 3 onderzoeken doet uitspraken over doelmatigheid. Het gaat hierbij om uitspraken over de mate waarin het (de) doel(en) van de geëvalueerde beleidsmaatregel(en) tegen de laagste kosten en zo min mogelijk ongewenste neveneffecten is gerealiseerd. bijlage 1

⁵⁶ Zie rapportnummer 18 en 19 van bijlage 1

⁵⁷ Zie rapportnummer 75 van Bijlage 1.

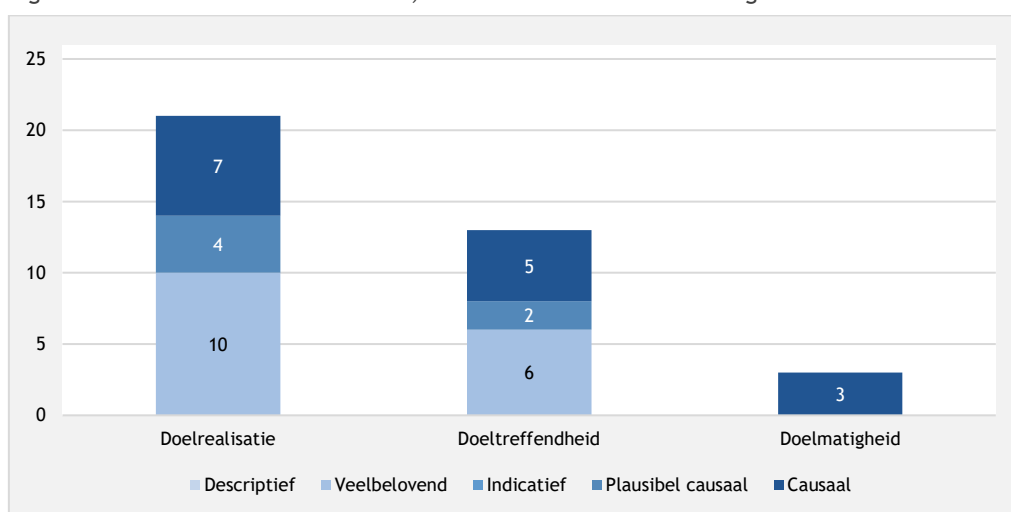
⁵⁸ Zie rapportnummer 8 van bijlage 1.

⁵⁹ Zie rapportnummer 2, 4, 5 en 6 van bijlage 1.

⁶⁰ Zie rapportnummer 20 en 28 van bijlage 1.

⁶¹ Zie rapportnummer 1 van bijlage 1.

Figuur B 2: Conclusies doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid



Om in hoofdstuk 6 een oordeel te kunnen geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van (beleidsmaatregelen van) het lerarenbeleid is het niet alleen van belang dat de onderzoeken uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid, maar ook voldoende bewijskracht hebben. Aangezien het merendeel van de onderzoeken maximaal niveau 2 (veelbelovend) op de effectladder scoort, is bij het oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid daarom goed om rekening te houden of de beleidsmaatregelen mogelijk of verwacht (in)effectief (niveau 1 en/of 2) of (zeer) waarschijnlijk of bewezen (niveau 3, 4 en/of 5) (in)effectief zijn. Bijlage 5: Vijftien onderzoeksvragen beleidsdoorlichting

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage 6: Geraadpleegde bronnen

- Aa, R. van der, Scheeren, J., Mommers, A., Sijbers, E. & Cörvers, F. (2016). Carrièreperspectieven van leraren in het kader van de functiemix primair en voortgezet onderwijs. Den Haag/Maastricht: CAOP/ROA
- ABDTOPConsult, Bestuurlijke evaluatie van de Onderwijscoöperatie, november 2018.
- Adriaens, H., Fontein, P., & Vos, K. de (2020). De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2020-2030. Tilburg: CentERdata.
- Algemene Rekenkamer (2019). Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII). Rapport bij het jaarverslag. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bahlmann, M., Egmond, R.J. van, Eustatia, B. & Pillen-Warmerdam, D. (2017). Effecten op de overwegingsintentie van scholieren en mbo-4 studenten om leraar te worden. Resultaten van een vignettenonderzoek naar de optimale financiële voorwaarden om te kiezen voor een lerarenopleiding en een onderzoek naar de visie van scholieren (havo/vwo) en studenten (mbo-4) op het lerarenberoep. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Leiden: Qompas
- Bahlmann, M., Egmond, R.J. van, Eustatia, B. & Pillen-Warmerdam, D. (2018). Optimale inrichting van lerarenopleidingen. Resultaten van een vignetten- en motievenonderzoek onder havisten, vwo'ers en mbo-4 studenten. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Leiden: Qompas
- Berg, D. van den & Harsma, E. (2018). Evaluatie Vierslagleren: VO tranches 2015-2017 en 2016-2018. Den Haag: CAOP
- Berg, D. van den, Bending, J., Scheeren, J., Vrielink, S., Adriaens, H., Elshout, M., Fontein, P., & Vos, K. de (2021). Vitaal naar pensioen: De (arbeidsmarkt)positie van oudere leraren in het primair onderwijs en oudere docenten in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld. Den Haag/Tilburg/Utrecht: CAOP, CentERdata & Mooz.
- Berg, D. van den, Scheeren, J., Arslan, Z. (2017). Anders organiseren, minder tekort? Verkenning naar het anders organiseren van onderwijs en de mogelijkheden om het voorspelde lerarentekort in het primair onderwijs (deels) op te vangen. Den Haag: CAOP.
- Berg, E. van den & Bisschop, P. (2019). Lof doet de leraar goed. Evaluatie LerarenOntwikkelFonds. Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Amsterdam SEO Economisch Onderzoek
- Bergen, C. van, Paulussen-Hoogeboom, M., Weerd, M de & Bleeker, Y. (2016). Regeldruk in het primair onderwijs. Amsterdam: Regioplan
- Bergen, K. van & Bijman, D. (2019). Inzicht besteding prestatieboxmiddelen po. Amsterdam: Regioplan
- Bergen, K. van, Groot, J. & Wel, J. van der (2018). Promotiebeurzen voor docenten. Amsterdam: Regioplan
- Berndsen, F.E.M., Brekelmans, J.L.J.M., Dekker, B., Brgen, C.T.A. van (2013). Rapportage van een enquête onder docenten en management uit het po, vo, mbo en ho. Meting 2013. Amsterdam: Regioplan
- Berndsen, F.E.M., Dekker, B. Bergen, C.T.A. van (2013). Onderwijs werkt! Rapportage van een enquête onder docenten en management uit het po, vo, mbo en ho. Nul-meting. Amsterdam: Regioplan.
- Brakel, R. van, Boom, E. van der & Vrielink, E. (2016). Aansluiting vraag-aanbod masteropleidingen. Onderzoek naar de aansluiting tussen de vraag van vo-scholen en het aanbod aan masteropleidingen. Rotterdam: Ecorys
- Brink, M., Kurver, B. & Broek, A. van den (2015). Invulling en inrichting van een tegemoetkoming studiekosten lerarenopleidingen voortgezet onderwijs. Verslag van een vignettenonderzoek naar de hoogte en inrichting van een tegemoetkoming. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed.
- Broeks, L., Bakker, W., Herthogh, W., Meeuwen-Kok, J. van & Gondwe, M. (2018). Loopbaanpaden in het primair onderwijs. Eindrapport. Utrecht/Den Haag: Berenschot & Nuffic.

- Casteren, W. van & Warps, J. (2017). Effectevaluatie Wetenschap & Technologie in de pabo. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed.
- Casteren, W. van (2015). Vraag en aanbod nascholing voor leerkrachten in het primair onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed.
- Casteren, W. van (2017). Eindverslag ondersteuning, advies en onderzoek herregistratiecriteria Schoolleidersregister Voortgezet Onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW en SRVO. Nijmegen/Tilburg: ResearchNed/IVA onderwijs.
- Casteren, W. van, Bendig-Jacobs, J., Wartenbergh-Cras, F., Essen, M. van & Kurver, B. (2017). Differentiëren en differentiatievaardigheden in het primair onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed.
- Casteren, W. van, Bendig-Jacobs, J., Wartenbergh-Cras, F., Essen, M. van & Kurver, B. (2017). Differentiëren en differentiatievaardigheden in het voortgezet onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed
- Casteren, W. van, Werff, S. van der, Zwetsloot, J. & Stolp, T. (te verschijnen in 2021). Loonvergelijking onderwijssectoren. Nijmegen/Amsterdam: ResearchNed/SEO Economisch Onderzoek
- Cörvers, F. & Meer, M. van der (red., 2018). Onderwijs aan het werk - 2018. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs. Den Haag: CAOP, OAM, Tilburg Universiteit
- CPB (2013). Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid. Uitgevoerd op verzoek van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag: CPB
- CPB (2019). Monitor impuls leraren tekortvakken: Den Haag: CPB
- Dekkers, M. & Schaacke, J. (2020). Verzuimonderzoek PO en VO 2019. Den Haag: DUO Informatieproducten
- Donck, O., & Budding, T. (2020). Besluitvorming en verantwoording middelen ter verlaging van werkdruk in het primair onderwijs. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Ende, I. van den, Driessen, T., & Bartsch, M. (2019). Nulmeting Wet beroep leraar. Eindrapport. Zoetermeer: Panteia.
- Essen, M. van, Wartenbergh, F. & Kurver, B. (2018). Halvering collegegeld: helpt het twijfelende studenten over de streep? Eindrapport. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed.
- Fontein, P.F., Adriaens, H., Nelissen, J., de Vos, K., & Vloet, A. (2013). De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2013-2025. Tilburg: CentERdata
- Haak, M. van den, Bemelman, J. & Wolthoff, M. (2017). Docentstages en gastlessen STEM Teacher Academy. Den Haag: PBT
- Heijnen, S, Steeg, M. van der & Ooms, T. (2015). Evaluatie van de Lerarenbeurs: Aanvragers, Deelname en Afronding. Den Haag: CPB
- Heijsters, L., Van Eck, P, Bremer, B. & Ploeg, S. van der (2020). De werkdruk van de ketel? Onderzoek naar het werkdrukakkoord primair onderwijs. Utrecht: Oberon
- Helms-Lorenz, M. Pers, M. van der, Moorer, P., Lugthart, E., Lans, R. van der, Maulana, R. (2019). Begeleiding startende leraren 2014-2019. Eindrapportage. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen
- Heyma, A., Wartenbergh-Cras, F., Berg, E. van den, Bisschop, P., Muskens, M. & Kurver, B. (2013). Eerste effectmeting InnovatiImpuls Onderwijs. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/ResearchNed
- Heyma, A., Wartenbergh-Cras, F., Berg, E. van den, Bisschop, P., Muskens, M. & Kurver, B. (2014). Tweede effectmeting InnovatiImpuls Onderwijs. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/ResearchNed
- Heyma, A., Wartenbergh-Cras, F., Berg, E. van den, Bisschop, P., Muskens, M. & Kurver, B. (2015). Derde effectmeting InnovatiImpuls Onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & ResearchNed
- Heyma, A., Wartenbergh-Cras, F., Berg, E. van den, Bisschop, P., Muskens, M. & Kurver, B. (2016). Eindrapport effectmeting InnovatiImpuls Onderwijs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek & ResearchNed

- Hoffius, R., Vos, K. de (2017). Stille reserve aan leraren in het primair onderwijs. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Inlichtingen Auditdienst Rijk (2018). Onderzoeksrapport Doorlichting subsidiestromen Onderwijscoöperatie. Definitief. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). Technisch rapport leraren en lerarentekort. De staat van het onderwijs 2019. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Klarenbeek, A., Deen, J., Harmelink, M., & Zegwaard, M. (2014). OCW in gesprek met leraren over regeldruk. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- 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. Utrecht: Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap
- Kohnstamm/SEO Economisch Onderzoek/HvA (te verschijnen in 2022). Evaluatie Teambeurs po. Amsterdam: Kohnstamm/SEO/HvA
- Kurver, B., Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J. & Hees, M. van (2015). Lerende Leraren. Evaluatie Lerarenbeurs. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed
- Langenberg, K. van den, Ploeg, S. van der, Weijers, S., Schenke, W., & Vaessen, A. (2020). Monitor regionale aanpak lerarentekort. Eindrapport 2020. Utrecht/Amsterdam: Oberon & Kohnstamm Instituut.
- Leisink, P. & Penning de Vries, J. (2019). Strategisch personeelsbeleid in het VO: nulmeting in het kader van de monitoring van de afspraak in het geactualiseerde Sectorakkoord VO (2018) over de versterking van strategisch personeelsbeleid. Utrecht: Universiteit Utrecht Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap
- Lockhorst, D., Damstra, G. & Schoe, Y. (2020). Verkenning BSL. Begeleiding Startende Leraren in het voortgezet onderwijs. Utrecht: Oberon
- Lockhorst, D., Jong, A. de, Berg, I. van den & Look, K. van (2015). Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen. Tussemeting 2015. Utrecht: Oberon & Universiteit Utrecht
- Lockhorst, D., Kieft, M., Hilbink, E., Blankvoort, E., Berg, I. van den, Pennings, H., & Kommers, S. (2014). Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen. Beginmeting 2013/14. Utrecht: Oberon & Universiteit Utrecht
- Lockhorst, D., Tromp, I., Kramer, D., & Berg, I. van den (2018). Monitor versterking samenwerking lerarenopleidingen en scholen. Eindrapport. Utrecht: Oberon & Universiteit Utrecht
- Lommertzen, J., Casteren, W. van, Vroegh, T. & Muja, A. (2021). Evaluatie educatieve minor en module in het wo. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW. Nijmegen: ResearchNed.
- Lubberman, H. & Dolman, T. (2019). Monitor Bestuursakkoord PO. Tabellenrapport 2018. Amsterdam: Regioplan
- Lubberman, J., Cörvers, F. & Duysak, S., (2019). Van ambitie naar praktijk. Ontwikkeling strategisch personeelsbeleid in het VO. Amsterdam/Maastricht: Regioplan/ROA
- Meulenbrug, J., Kaldewaij, J., Timmermans, M., Jansen, M. & Beek, H. van (2014). Samen werken aan onderwijs, verkenning opleiden en onderzoeken in de school. Den Haag: NRO/DUO
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2017). Goed geregeld. Een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Kamerbrief OCW Strategische evaluatie Lerarenbeleid, 15 september 2020.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & CentERdata (2018). Scenario's mogelijke gevolgen maatregelen lerarentekort primair onderwijs 2017-2021. Den Haag/Tilburg: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & CentERdata.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). Rapportage zij-instroom Leraren 2020. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2020). Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2020. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OECD (2014), TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, TALIS, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264196261-en>
- OECD (2019), TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners, TALIS, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>
- Ploeg, S. van der (2017). Metastudie effectiviteit Lerarenbeurs. Eindrapport. Rotterdam: Ecorys
- Prenger, R., Poortman, C. & Handelzalts, A. (2018). The Effects of Networked Professional Learning Communities, In: Journal of Teacher Education 1-12 (2018).
- Regioplan (te verschijnen in 2021). Sectoroverstijgend evaluatieonderzoek naar zij-instroom. Amsterdam: Regioplan
- Sapulete, S. & Vrielink, S. (2020). In-, door- en uitstroom van schoolleiders. Rotterdam: Ecorys
- Sapulete, S., Pol, G. van de, Kerkhof, D. van, Jelacic, N. (2018). Arbeidsmarkt barometer po, vo en mbo 2017-2018. Jaarrapportage 2017-2018. Rotterdam: Ecorys.
- Sapulete, S., Wester, M., Jelacic, N., Vankan, A. (2019). Arbeidsmarkt barometer po, vo en mbo 2018-2019. Jaarrapportage 2018-2019. Rotterdam: Ecorys.
- Schaap, H., Leeferink, H., Meirink, J., Oolbekkink, H., Louws, M., Want, A. van der, Zuiker, I., Zwart, R. & n Meijer, P. (2017). Professionele ruimte van leraren in professionele leergemeenschappen. Radboud Universiteit, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht
- Sligte, H., Admiraal, W., Schenke, W., Emmelot, Y., & de Jong, L. (2018). De school als PLG. Amsterdam/Leiden: Kohnstamm Instituut/ICLON
- Snoek, M., Sligte, H., Eck, E. van, Schriemer, M., Emmelot, Y. (2014). Impulsen voor vernieuw(en)d onderwijs. Eindrapport kwalitatief onderzoek InnoveerImpuls Onderwijs. Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- Steeg, M. van der & Elk, R. van (2015). The effect of schooling vouchers on higher education enrollment and completion of teachers: A regression discontinuity analysis. Den Haag: CPB
- Steeg, M. van der, Gerristen, M., Kuijpers, S. (2015). The effects of higher teacher pay on teacher retention. Evidence from regional variation in teacher salaries. CPB Discussion Paper 316. Den Haag: CPB
- Van der Wel, J. & Lubberman, H. (2020). Verbeteren van onderwijskwaliteit en versterken van professionaliteit. Evaluatie van het Bestuursakkoord PO. Amsterdam: Regioplan
- Vereniging Hogescholen (2020). Informatieafspraken 2020. Laatst verkregen op 19 april, 2021, via: <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/verenigingsafspraken-en-procedures/artikelen/informatieafpraak-2020>
- Vloet, A., Uijl, M. den & Fontein, P. (2020). IPTO: vakken en bevoegdheden in het vo. Tilburg: CentERdata.
- Vos, K. de, Fontein, P., & Vrielink, S. (2020). Loopbaanmonitor onderwijs 2020. Tilburg: CentERdata.
- Vos, K. de, Fontein, P., Vrielink, S. (2019) Loopbaanmonitor onderwijs. Tilburg: CentERdata.
- Wartenbergh-Cras, F., Bendig-Jacobs, J., Casteren, W. van & Kurver, B. (2013). Professionele ruimte in het vo. Eerste vervolgmeting. Nijmegen: ResearchNed
- Weerd, M. de, Bergen, K. van (2017). Regeldruk en de Regeldrukagenda. In het po, vo en mbo. Amsterdam: Regioplan.
- Wester, M., Sapulete, S., Jelacic, N., Vankan, A. & Wilde, P. de (2020). Arbeidsmarkt barometer po, vo en mbo 2019-2020. Jaarrapportage 2019-2020. Rotterdam: Ecorys/Dialigic
- Witteman-van Leenen, H., Bergen, C.T.A. van (2015). Onderwijs werkt! Rapportage van een enquête onder directie/management en docenten uit het po, vo, mbo en ho. Meting 2015. Amsterdam: Regioplan
- Witteman-van Leenen, H., Bergen, C.T.A. van, Dekker, B. (2014). Onderwijs werkt! Rapportage van een enquête onder onderwijspersoneel uit het po, vo, mbo en ho. Meting 2014. Amsterdam: Regioplan

Bijlage 7: Overzicht van figuren en tabellen

Figuur 2.1:	Overzicht maatregelen lerarenbeleid	31
Figuur 3.1:	Gereconstrueerde uitgaven lerarenbeleid 2013-2020 (x € mln.).....	37
Figuur 3.2:	Top 5 bekostigingsposten van het lerarenbeleid 2013-2020	39
Figuur 3.3:	Top 5 subsidieregelingen van het lerarenbeleid 2013-2020	40
Figuur 4.1:	Gemiddelde prestaties vijftienjarigen op de gebieden lezen, wiskunde en natuurwetenschappen, 2003-2018 (bron: OECD, PISA)	41
Figuur 4.2:	Hoogst behaald onderwijsniveau bevolking (15 tot 75 jaar) in procenten, 2011-2020 (bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking)	42
Figuur 4.3:	Verwachte tekorten aan leraren en directeuren in het po en vo in fte's, 2020-2030 (bron: CentERdata)	42
Figuur 4.4:	Verwachte vacaturedruk voor de hoofdvakken in het vo in 2025 en 2030 (bron: CentERdata)	43
Figuur 4.5:	Ontstane vacatures in het vo en po in fte's in de periode 2015-2019. Geïndexeerd naar schooljaar 2015-2016 (bron: Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo).....	44
Figuur 4.6:	Kandidaten per vacature po/vo (leraren), 2013-2019 (bron: Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo)	44
Figuur 4.7:	Personeelssterkte po en vo in fte's (x 1.000), 2009-2019 (bron: DUO Salarisadministraties)	45
Figuur 4.8:	Personeelssterkte po en vo, aantal personen (x 1.000), 2009-2019 (bron: DUO Salarisadministraties)	45
Figuur 4.9:	Instroom lerarenopleidingen en aantal behaalde diploma's, 2015-2019 (bron: VH)	45
Figuur 4.10:	Uitstroom startende leraren in het po en vo, 2013-2018 (bron: DUO Salarisadministraties van instellingen)	46
Figuur 4.11:	Bevoegdheidssituatie van leraren (geboren vanaf 1970) in het bo, 2017-2019 (bron: DUO)	48
Figuur 4.12:	Bevoegdheidssituatie van leraren naar onderwijssoort in het vo (bron: IPTO, CentERdata 2019)	48
Figuur 4.13:	Aandeel masters/academici in het po en vo (bron: DUO en CentERdata 2013-2016).....	49
Figuur 4.14:	Percentage lessen in het po waar de algemeen didactische vaardigheden en de differentiatievaardigheden voldoende of niet te beoordelen is, 2012-2016 (bron: Inspectie van het Onderwijs)	49
Tabel 1.1:	Onderzoeksvragen	13
Tabel 1.2:	De effectladder: beoordeling bewijskracht van beleidsevaluaties	15
Tabel 5.1:	Beleidsbeoordelingen en monitoren versus uitgaven lerarenbeleid 2013-2020.....	53
Tekstkader 2.1:	Kader voor het lerarenbeleid: de toereikendheid van de lumpsum voor scholen	34
Tekstkader 3.1:	Toelichting reconstructie uitgaven lerarenbeleid 2013-2020.....	36
Tekstkader 5.1:	Definitie doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid	52
Figuur B 1:	Bewijskracht onderzoeken	88
Figuur B 2:	Conclusies doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid	89
Tabel b 1:	Matrix beleidsevaluaties en -maatregelen	82
Tabel b 2:	Gereconstrueerde uitgaven beleidsartikel 9 (Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid) m.b.t. lerarenbeleid 2013-2020 (x € 1.000)	83
Tabel b 3:	Gereconstrueerde uitgaven beleidsartikel 1 (Primair Onderwijs) m.b.t. lerarenbeleid 2013-2020 (x € 1.000)	84

Tabel b 4:	Gereconstrueerde uitgaven beleidsartikel 3 (Voortgezet Onderwijs) m.b.t. lerarenbeleid 2013-2020 (x € 1.000)	85
Tabel b 5:	De effectladder beoordeelt de bewijskracht van onderzoeken	86
Tabel b 6:	Overzicht beoordeelde beleidsevaluaties en monitoronderzoeken.....	87