31 293 Primair Onderwijs

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 884 Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2026

Iedere vier tot zeven jaar wordt voor thema's op de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) een periodieke rapportage (PR) opgesteld. Een PR is een syntheseonderzoek dat inzicht biedt in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid over een bepaalde periode. Bij een syntheseonderzoek wordt op basis van eerdere uitgevoerde (evaluatie)onderzoeken uitspraken gedaan over een bepaald onderwerp. In 2027 wordt een periodieke rapportage over het thema *voldoende en goed (onderwijs)personeel* aan de Tweede Kamer aangeboden. Met deze brief informeren we u over het plan van aanpak van het onderzoek.

Kwalitatief goed onderwijs is essentieel voor de toekomst van onze kinderen. Deze valt of staat met de beschikbaarheid van voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel. De afgelopen jaren heeft het niet ontbroken aan beleid om het tekort aan onderwijspersoneel te verlagen en de kwaliteit van het zittende personeel te verstevigen. De maatschappelijke uitdaging is groot. En dat vraagt ons om na te denken over hoe we ons beleid verder kunnen verbeteren. Met dit onderzoek zetten we daarom in op meer dan het verantwoorden van de doelmatig- en doeltreffendheid. We omarmen deze mogelijkheid om te leren van het verleden en te bezien welke verdere aanscherpingen mogelijk zijn. Dit alles om een betere bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgave: kwalitatief goed onderwijs voor alle leerlingen.

Plan van aanpak

Achtergrond en afbakening

De vorige rapportage over het thema Lerarenbeleid in primair en voortgezet onderwijs is in 2021 opgeleverd en had betrekking op de periode 2013-2020.[1] Sinds de vorige evaluatie heeft er een verbreding plaatsgevonden op het gebied van het lerarenbeleid met het akkoord "*Samen voor het beste onderwijs*".[2] In dit akkoord is samen met onderwijswerkgevers, -werknemers en lerarenopleidingen gekozen voor een integrale aanpak om de kwaliteit van het onderwijs te versterken. De focus is daarom verschoven naar het bredere begrip *onderwijspersoneel*. Voor het realiseren van goed onderwijs zijn namelijk niet alleen leraren van belang, maar ook de andere functies binnen en buiten de school. Daarnaast is de regionale aanpak versterkt met de vorming van de

[1] Casteren, W. van, Bussink, H., Muja, A., Termorshuizen, T., Berg, E. van den, Lodewick, J. & Broek, A. van den, Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020 Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidsevaluaties, Mei 2021

[2] Kamerstuk 31293, nr. 615

onderwijsregio’s. Ook is het anders organiseren van onderwijs een steeds belangrijker thema geworden en is er ingezet op een versterking van de kwaliteit,

professionaliteit en positie van leraren en schoolleiders. De intentie is dan ook om ten opzichte van de vorige PR de scope te verbreden en deze thema’s ook mee te nemen[3]. Het onderzoek behelst de periode 2021-2026 en bouwt voort op de inzichten uit het onderzoek “*een kwestie van lange adem*” naar 30 jaar lerarenbeleid[4].

Binnen het onderwijspersoneelsbeleid wordt op verschillende manieren gestuurd op gewenste uitkomsten. Hierbij neemt OCW verschillende rollen in. Deze rolinneming heeft gevolgen voor de effectiviteit van beleid. Daarom wordt in het onderzoek aandacht besteed aan de rol die OCW inneemt bij de aanpak van de verschillende beleidsopgaven en de gevolgen hiervan.

Samenvattend heeft de periodieke rapportage als doel de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het onderwijspersoneelsbeleid in het funderend onderwijs en de rol van OCW daarin over de periode 2021-2026 in kaart te brengen. Daarbij wordt, zoals voorgeschreven is bij een PR, ook aandacht besteed aan de impact van een potentiële bezuiniging van 20% op de budgettaire grondslag van het beleid.[5]

Beleidstheorie

Onderdeel van een PR is een reconstructie van de beleidstheorie waarin wordt beschreven hoe de beleidsdoelstellingen zijn vertaald in beleidsmaatregelen en met welke motivering. In de vorige PR werd geconcludeerd dat de focus bij beleidsevaluaties met name op individuele beleidsmaatregelen ligt en het effect op de korte termijn in plaats van de evaluatie van een pakket aan beleidsmaatregelen in samenhang[6]. Het effect van individuele maatregelen is moeilijk te bezien omdat er een pakket aan maatregelen is welke tegelijkertijd worden genomen, (deels) verschillende uitkomsten nastreven en effect hebben op elkaar. Dit maakt het ingewikkeld om uitkomsten toe te wijzen aan een individuele beleidsmaatregel. Door in deze PR de beleidsmaatregelen in samenhang te bekijken en te evalueren kunnen er robuustere uitspraken worden gedaan over de uitkomsten. Daarom wordt voorgesteld om de onderliggende beleidsmaatregelen zowel individueel als in samenhang te evalueren op basis van het beoogde doel.

---

3 Het onderwijspersoneelsbeleid MBO valt buiten de scope van het onderzoek. Volgend jaar wordt een MBO stelselonderzoek gedaan waar de evaluatie van het onderwijspersoneelsbeleid onderdeel van is.

4 Cörvers, F., Somers, M., van der Aa, R., Wisse, R., & van der Meer, M. (2026). Een kwestie van lange adem: Historische analyse van het beleid op het terrein van het lerarentekort. Maastricht University, Research Centre for Education and the Labour Market. ROA Reports Nr. 002 https://doi.org/10.26481/umarep.2026002

5 wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970

6 Casteren, W. van, Bussink, H., Muja, A., Termorshuizen, T., Berg, E. van den, Lodewick, J. & Broek, A. van den, Strategische evaluatie lerarenbeleid primair en voortgezet onderwijs 2013-2020 Een terugblikkende analyse op basis van bestaande beleidsevaluaties, Mei 2021

In zijn algemeenheid worden de beleidsmaatregelen ingezet via een aantal hoofdlijnen. Het onderwijspersoneelsbeleid poogt bij te dragen aan kwalitatief goed onderwijs voor alle leerlingen door het nastreven van de volgende doelstellingen en een greep uit de onderliggende indicatoren:

a) het aantrekken en opleiden van voldoende en goed onderwijspersoneel
    - Instroom in lerarenopleidingen, aantallen zij-instromers, aantallen bevoegden en onbevoegde leraren, aantal onderwijspersoneel
b) het behouden en professionaliseren van onderwijspersoneel;
    - Uitstroom van leraren, ziekteverzuimpercentages, ervaren werkdruk, werktevredenheid, inzet professionaliseringsmiddelen, percentage scholen met SHRM beleid, stille reserve;
c) het bewaken van de continuïteit van het onderwijs in tijden van tekorten door het stimuleren van andere organisatievormen;
    - Inventarisaties naar andere inrichtingen van onderwijs(tijd),
d) het versterken van de inspraak van relevante actoren;
    - Percentage scholen met professioneel statuut, tevredenheid leraren met inspraak;
e) de regionale aanpak om gezamenlijk de uitdagingen op de onderwijsarbeidsmarkt het hoofd te bieden;
    - Aantallen deelnemende scholen en FTE's per regio, percentage studenten dat wordt opgeleid via SO&P;

De beleidsmaatregelen worden gedurende het reconstrueren van de beleidstheorie verder in beeld gebracht en gekoppeld aan de overkoepelende doelstellingen die ze beogen.

*Onderzoeksvra*gen
De onderzoeksvragen bepalen welk inzicht de beleidstheorie en de PR moet opleveren.

Fase 1: Beleidstheorie

Voorafgaand aan de uitvoering van het onderzoek wordt de beleidstheorie door de betreffende beleidsteams gereconstrueerd. Hiermee worden de onderliggende aannames en de gewenste uitkomsten van het beleid in beeld gebracht.

Fase 2 Onderzoek

Het onderzoek heeft als doel om te evalueren in welke mate de beleidsinstrumenten die voortkomen uit de aannames onderliggend aan ons beleid op een doelmatige en doeltreffende manier bijdragen aan goed onderwijs. Daarnaast wordt gekeken naar de rolinneming van OCW en de gevolgen van externe ontwikkelingen, zoals corona, op ons beleid.

Hoofdvraag: *"Op welke wijze heeft het onderwijspersoneelsbeleid op een doeltreffende en doelmatige manier bijgedragen aan kwalitatief goed onderwijs rekening houdend met de rolinneming van het ministerie van OCW en de contextuele ontwikkelingen binnen de onderwijspraktijk?"*

Vraag 1: Wat is de doeltreffendheid van het beleid gericht op voldoende en goed onderwijspersoneel?

Vraag 2: Wat is de doelmatigheid van het beleid gericht op voldoende en goed onderwijspersoneel?

Vraag 3: Welke gevolgen heeft de rolinneming van OCW op de beoogde uitkomsten en effectiviteit van het beleid?

Vraag 4: Welke externe factoren hebben invloed gehad op de effectiviteit van het beleid en de rolinneming van OCW?

Vraag 5: Welke lessen kunnen worden getrokken voor de verdere vormgeving van het instrumentarium en de rolinneming van OCW?

Vraag 6: Wat is de impact van een bezuiniging van 20% op de budgettaire grondslag van het beleid op het SEA Thema “voldoende en goed opgeleid onderwijspersoneel”?

Onderzoeksmethode:

De onderzoeksvragen worden beantwoord met gebruik van de inzichten uit de afgeronde beleidsonderzoeken die in opdracht van OCW zijn opgesteld, en uit onderzoeks- en adviesrapporten vanuit andere organisaties zoals de Onderwijsraad. Wanneer beantwoording niet of onvoldoende mogelijk is, dan leidt dit tot aanbevelingen voor nieuw beleidsonderzoek.

Onafhankelijkheids- en kwaliteitsborging:

Om de onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderzoek te waarborgen worden er verschillende maatregelen genomen. Zo wordt het onderzoek uitgevoerd door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Aanvullend worden er meerdere onafhankelijke deskundigen vanuit verschillende expertises gevraagd om na afronding van de PR een reflectie te geven over onder andere de kwaliteit en validiteit van het onderzoek. Dit oordeel wordt samen met de kabinetsreactie en het rapport gedeeld met uw Kamer. Er wordt een begeleidingscommissie ingesteld die gedurende het onderzoek feedback kan geven op de richting van het onderzoek. In de begeleidingscommissie zullen vertegenwoordigers van verschillende expertises deelnemen waaronder beleid, wetenschap, uitvoering, financiële en economische zaken en de inspectie der rijksfinanciën.

Budgettaire grondslag:

x €1.000	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***2026***[7]
artikel 9 totaal	168.803	183.311	187.618	225.787	369.077	437.097

[7] Posten op het bestedingsplan voor het SEA thema “*Goed en voldoende onderwijspersoneel*” zijn de afgelopen jaren samengevoegd op artikel 9. In eerdere jaren waren individuele maatregelen verdeeld over meerdere artikelen. Dit verklaart (deels) ook de grote sprong die gemaakt wordt tussen 2024 – 2025.

De inzet op onderwijspersoneel wordt gericht gefinancierd vanuit het begrotingsartikel 9. Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid op de OCW begroting. De onderstaande tabel laat de gerealiseerde uitgaven voor de jaren 2021 t/m 2025 op dit artikel zien op basis van het jaarverslag. Het bedrag voor 2026 is gebaseerd op de begroting.

Naast deze middelen worden er ook middelen van andere begrotingsartikelen verstrekt voor de lerarenstrategie, onder andere vanuit de maatregelen uit het onderwijsakkoord van 2022. Er is toen in totaal €1.534 miljoen geïnvesteerd waaronder € 919 miljoen voor het dichten van de loonkloof, € 300 miljoen voor het verlichten van werkdruk in het vo, € 187 miljoen voor arbeidsmarkttoelagen en € 128 miljoen voor professionalisering in het funderend onderwijs. Deze middelen zijn structureel in de bekostiging aan scholen verwerkt.

Uitvoering

Fase	**Wanneer**	**Wat**
Informeren Kamer	September 2026	Harbersbrief
Opstellen beleidstheorie	Najaar 2026	Reconstrueren beleidstheorie met respectievelijke beleidsmedewerkers
Uitvoering PR	Najaar 2026	Verwerken input Kamer
	Oktober/november 2026	Start aanbesteding onderzoek
	Januari/februari 2027	Start onderzoeksactiviteiten en start aanstelling onafhankelijke experts
	Oktober 2026 tot oktober 2027	Doorlopende afstemming begeleidingscommissie
	Oktober 2027	Ontvangst periodieke rapportage + Oordeel onafhankelijke deskundigen
	Oktober 2027/november 2027	Opstellen kabinetsreactie, aanbieding PR aan staatssecretaris, bespreking in relevante onderraden en MR
	December 2027	Verzending naar Tweede Kamer en publicatie PR
Leren en verbeteren	Gedurende en na afronding	

Opbrengst

Het onderzoeken van de beleidsinzet op de onderwijsarbeidsmarkt is behoorlijk complex. Afzonderlijke instrumenten worden structureel geëvalueerd, maar inzicht ontstaat pas echt door ook op de lange termijn de uitkomsten in de gaten te houden. Wij zien de PR niet alleen als een middel om de doeltreffend- en doelmatigheid van ons beleid over een langere periode inin kaart te brengen. We kiezen er bewust voor om in het onderzoek ook aandacht te besteden aan de vraag wat het gevolg is van de rolinneming van OCW en welke externe factoren ons beleid hebben beïnvloed. Daarmee omarmen we dit onderzoek niet enkel als mogelijkheid om ons beleid te evalueren maar willen we ook lessen trekken uit het verleden en het onderwijspersoneelsbeleid en onze rolinneming te verbeteren. Dat vraagt ons om naast de inzichten uit het onderzoek ook samen met onderwijspersoneel, leerlingen en ouders op de resultaten te reflecteren en toe te werken naar een integrale beleidstheorie gericht op onderwijskwaliteit. Dat is voor ons de basis voor het toekomstige onderwijspersoneelsbeleid. Zo willen we zorgen voor een goede aansluiting met de praktijk en een betere koppeling met de maatschappelijke uitkomst: kwalitatief goed onderwijs voor iedere leerling. Aan de beleidstheorie wordt een langlopend onderzoeksprogramma

gekoppeld om over de jaren heen consequent het beleid in samenhang te evalueren. Zo kunnen kunnen we de inzichten die we uit onderzoek krijgen verstevigen.

Daarmee wordt met de gekozen insteek van de PR ook opvolging gegeven aan het advies van het rapport '*Een kwestie van een lange adem*[8]' dat oproept tot het opstellen van een integrale beleidstheorie met een langlopende onderzoeksagenda.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.M. Letschert

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J.Z.C.M. Tielen

[8] Cörvers, F., Somers, M., van der Aa, R., Wisse, R., & van der Meer, M. (2026). Een kwestie van lange adem: Historische analyse van het beleid op het terrein van het lerarentekort. Maastricht University, Research Centre for Education and the Labour Market. ROA Reports Nr. 002

Bijlage 1 Reeds uitgevoerde onderzoeken op SEA-Thema en andere relevante onderzoeken

a) het aantrekken en opleiden van voldoende en goed onderwijspersoneel
   - Kwalitatieve evaluatie naar de zij-instroom in het po, vo en mbo – 2022
   - Evaluatie subsidieregeling zij-instroom PO G5 – Tussenrapportage - 2022
   - Tussenrapport onderzoek bestuursakkoord flexibnilisering lerarenopleidingen - 2022
   - Tweede pilot evaluatie jonge en oude kind – 2022
   - Evaluatie regeling SOOL – Eindrapport – 2022
   - Investeren in leren – De maatschappelijke waarde van leraren, leraarschap en lerarenbeleid – 2022
   - Meer uren werken in het onderwijs na (financiële) prikkels – 2023
   - Tweede tussenrapport onderzoek bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen – 2023
   - Evaluatie subsidieregeling zij-instroom G5 - Eindrapport – 2023
   - Onderzoek teambevoegdheid 10 – 14 onderwijs – 2023
   - Tussenevaluatie experiment toelatingseisen pabo – 2024
   - Meer uren werken stimuleren met een meerurenbonus en andere maatregelen: evaluatie van een kopgroep van schoolbesturen in het primair onderwijs - 2024
   - Rapport Inventarisatie curricula voltijdroutes naar het leraarschap primair onderwijs | Inspectie van het onderwijs – 2025
   - Campagne-effectonderzoek Werken in het onderwijs 2025 | Rapport | Rijksoverheid.nl – 2025
   - Evaluatie subsidieregeling SOOL – 2026
   - Evaluatie lerarenbeurs – 2026
   - Centerdata (2026), Schoolleiders van buiten | Aanpak Lerarentekort – Onderzoek naar de succesfactoren, knelpunten en beeldvorming bij de overstap – 2026
   - Rapport eindevaluatie toelatingseisen PABO – 2026
   - Effecten arbeidsmarkttoelage Nationaal Programma Onderwijs 2021-2023 | CPB Website – 2026
   - Gedifferentieerde opleidingen tot leraar basisonderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl – 2026
   - Eindrapport Onderzoek Bestuursakkoord flexibilisering lerarenopleidingen | Aanpak Lerarentekort - 2026
   -
b) het behouden en professionaliseren van onderwijspersoneel;
   - Onderzoek naar studiesuccess bij de tweedegraads lerarenopleiding – 2021
   - Professionalisering van leraren en docenten – Evaluatie lerarenbeurs – 2022
   - De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo 2022-2032 – 2022
   - Licht werk dankzij vele handen? – Tussentijdse evaluatie werkdrukmiddelen primair onderwijs - 2022
   - Evaluatie regeling teambeurs primair onderwijs – 2022
   - Evaluatie subsidieregeling korte scholingstrajecten vo – 2023
   - Onderzoeksrapport inzet werkdrukmiddelen PO 2023 – Van werkdruk naar werkplezier? – 2023

- Evaluatie pilot doorlopende begeleiding startende leraren – eindevaluatie – 2024
- Werkzaamheid van de werkloosheidsregeling in het voortgezet onderwijs en effecten van het normatief verevenen – 2024
- Beloningsverschillen onderwijs nader beschouwd: loonvergelijking 2019-2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl – 2024
- Onderzoek teambevoegdheid 10-14 onderwijs - 2024
- Eindrapport meerjarig onderzoek werkdrukmiddelen po – 2024
- Gedifferentieerde opleidingen tot leraar basisonderwijs - 2025
- Monitoronderzoek Strategisch personeelsbeleid in het vo – 2026
- Een onderzoek naar de besteding van professionaliseringsgelden – 2026
- TNO Rapport werkdruk in het onderwijs (NEA) – 2023 – 2026
- Loopbaanmonitor onderwijs (Arbeidsmarktpositie leraren) – 2021 - 2026

c) het bewaken van de continuïteit van het onderwijs in tijden van tekorten door het stimuleren van andere organisatievormen;
   - Extra hulp voor de klas: monitor aanvraagproces – 2021
   - Regeling Andere Dag en Weekindeling G5 – 2022
   - Tussenrapport andere dag- en weekindeling G5 – 2023
   - Experiment andere dag- en weekindeling G5, inzet van andere professionals voor de aanpak van het lerarentekort – 2024
   - Tussentijdse rapport monitoringsonderzoek pilot onderwijstijd vo – 2025
   - Andere tijden – Evaluatie experiment Ruimte in Onderwijstijd (ERIO) - 2025
   - Evaluatie CO-teach Informatica – 2025
   - Effectieve inzet van onderwijsondersteunend personeel in basis- en voortgezet onderwijs – 2025
   - Eindrapportage monitoringsonderzoek pilot onderwijstijd vo – 2026
d) het versterken van de inspraak van relevante actoren;
   - Wettelijke kaders van de medezeggenschap in het onderwijs – Knelpunten en oplossingsrichtingen – 2023
   - Het professioneel statuut in po, vo en mbo | Rapport | Rijksoverheid.nl
   - Onderzoek managementstatuut – 2025
   - Intern toezicht in het funderend onderwijs – Onderzoek naar kwaliteit en professionalisering – 2025
   - Betrokkenheid onderwijspersoneel bij besluitvorming over financiën – Onderzoek wet inspraak leraren - 2026
   -
e) de regionale aanpak om gezamenlijk de uitdagingen op de onderwijsarbeidsmarkt het hoofd te bieden.;
   - Evaluatieonderzoek Regionale Aanpak Personeelstekorten – Eindrapportage augustus 2022
   - Evaluatie convenanten lerarentekort primair onderwijs in de G5 – 2022
   - Evaluatie subsidieregeling zij-instroom G5 - Eindrapport - 2023
   - Eindrapportage: Evaluatie convenanten lerarentekort primair onderwijs in de G5. | Rapport | Aanpak Lerarentekort - 2024
   - Eerste tussenrapport evaluatie onderwijsregio's – 2025
   - Tweede tussenrapportage evaluatie onderwijsregio's – 2026
   - Berenschot (2026), Derde tussenrapportage evaluatie onderwijsregio's | Aanpak Lerarentekort - 2026

f) Ander relevant onderzoek voor de beleidsvorming:

- De waard(ering) van oop in de klas | Rapport | Aanpak Lerarentekort – 2022
- Uitstroom vanuit het voortgezet onderwijs naar pabo's en tweedegraads lerarenopleidingen – 2022
- Strategisch personeelsbeleid in het primair onderwijs – 2023
- Strategisch personeelsbeleid in het voortgezet onderwijs – 2023
- Vertrekredenen leraren en docenten in het po, vo en mbo - 2023
- Groepsleraar 12+: een verkennend onderzoek naar de meerwaarde | Rapport | Rijksoverheid.nl – 2023
- IBO sturen op onderwijskwaliteit – 2023
- Onderwijsraadadvies – Schaarste schuurt - 2023
- https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/29/inspiratiebundel-strategisch-personeelsbeleid - 2024
- TALIS de werk- en leeromgeving op school in beeld - 2024
- Behoeften bij leraren en docenten aan ondersteuning en professionalisering bij passend en meer inclusief onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl – 2024
- Gematigde groei – Rapport Staatscommissie demografische ontwikkelingen - 2024
- Onderwijsraadadvies – Bekwaamheid beter borgen - 2025
- Administratieve lastendruk leraren voortgezet en gespecialiseerd onderwijs - 2025
- Hoeveel tijd mag het kosten? - 2025
- Personeelstekorten primair onderwijs, 2021 – 2026
- Personeelstekortmetingen voortgezet onderwijs – 2023 – 2026
- Wel lesbevoegdheid, geen leraar - DUO Open Onderwijsdata – 2026
- Kinderen eerst – Kwartiermakersadvies personeelstekort onderwijs – 2022
- Een kwestie van lange adem: Historische analyse van het beleid op het terrein van het lerarentekort | ROA - 2026

g) Relevante beleidsdocumenten
- Bestuursakkoord flexibilsering lerarenopleidingen – 2020
- Werkplan op hoofdlijnen – samen voor het beste onderwijs – 2022
- Kamerbrief – Leraren en onderwijsarbeidsmarkt - 2021
- Kamerbrief – Lerarenstrategie – juni 2022
- Kamerbrief – decemberbrief lerarenbeleid – december 2022
- Kamerbrief over voortgang lerarenstrategie - juli 2023
- Kamerbrief over lerarenstrategie - december 2023
- Kamerbrief over voortgang lerarenstrategie – juni 2024
- Kamerbrief over lerarenstrategie – december 2024
- Voortgangsbrief lerarenstrategie – juli 2025
- Kamerbrief over lerarenstrategie – december 2025
- Kamerbrief voortgang lerarenstrategie – juli 2026