

Het lerarentekort is geen landelijk maar een schoolspecifiek probleem

In het primair onderwijs worden een hoge werkdruk en stagnerende onderwijsresultaten vaak toegeschreven aan het lerarentekort. Hoe heeft dit tekort zich in de loop der tijd ontwikkeld? Hiervoor bestuderen we veranderingen in de verhouding van primair onderwijspersoneel ten opzichte van leerlingen over de afgelopen vijftien jaar.

IN HET KORT

- De verhouding leerlingen per leraar is tussen 2006 en 2021 stabiel gebleven en het ondersteunend personeel is toegenomen.
- Wel zijn grotere verschillen in de verhouding leerling per leraar tussen scholen ontstaan, voornamelijk *binnen* gemeenten.
- Gemiddeld genomen hebben achterstandsscholen minder leerlingen per leraar.

SJORS VAN WICKEREN

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Financiën (MinFin)

TOEP VAN DIJK

Hoofd Marktordering en Strategie bij MinFin

MENNO SCHELLEKENS

Beleidsmedewerker bij MinFin

Het lerarentekort staat volop in de aandacht in het onderwijs, de politiek en de landelijke media. Het wordt vaak gezien als de onderliggende oorzaak voor de hoge werkdruk, schoolverschillen en stagnerende onderwijsresultaten in het primair onderwijs. De Onderwijsinspectie beschrijft het tekort aan personeel als een “risico voor onderwijs en samenleving”. (Inspectie van het Onderwijs, 2019)

Om de problemen op te lossen, hebben de kabinetten-Rutte III en IV gedurende de afgelopen regeerperioden extra middelen beschikbaar gesteld. Zo kwamen er ‘werkdrukmiddelen’ beschikbaar, werd er in 2019 een ‘convenant aanpak lerarentekort’ afgesloten en volgden in 2020 ‘noodconvenanten’ met vijf grote gemeentes.

Om een beeld te krijgen van de huidige situatie van het lerarentekort, voeren wij een empirische analyse uit op basis van historische administratieve gegevens over het aantal leerlingen en docenten op scholen in Nederland aan de hand van openbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Leerling/leraar-ratio gelijk gebleven

Er bestaat geen definitie voor ‘personeelstekort’ in het onderwijs. Dit maakt het moeilijk om in absolute zin uitspraken te doen over de omvang van het personeelstekort.

Om het personeelstekort in het onderwijs desalniettemin te duiden, kijken we zowel naar de ontwikkeling van leraren op basis van het aantal leerlingen per leraar (leerling/leraar-ratio), als naar de ontwikkeling van het ondersteunend personeel, zoals onderwijsassistenten, middels het aantal leerlingen per leraar én ondersteunend personeel (leerling/leraar+ondersteunend-personeel-ratio). Het aantal leraren en ondersteunend personeel is omgerekend naar full-time equivalenten (fte).

Tussen 2006 en 2021 is de leerling-leraar-ratio redelijk stabiel gebleven. In 2021 beschikten scholen over gemiddeld één bevoegde onderwijzer voor elke achttien leerlingen (figuur 1). Ondanks dat het aantal bevoegde leraren in absolute aantallen in de afgelopen tien jaar is afgenomen (MinOCW, 2024b), is het aantal leerlingen per docent nagenoeg gelijk gebleven, vanwege een gelijke procentuele afname in leerlingaantallen.

Als we de leraren en ondersteuners bij elkaar optellen, zien we vooral een verschuiving in het ondersteunend personeel, dat in de afgelopen jaren is toegenomen ten opzichte van het aantal leerlingen. Een gedeelte hiervan betreft onderwijsassistenten. Het is lastig te stellen hoeveel exact een onderwijzende functie hebben, omdat ‘ondersteunend personeel’ een breed begrip is. Onderwijsassistenten worden geteld als ‘ondersteunend personeel’, maar ook bijvoorbeeld als administratief medewerkers.

Met een stabiel aantal docenten en een groeiend aantal ondersteuners kan er gezegd worden dat de totale hoeveelheid personeel in verhouding tot leerlingen in de afgelopen vijftien jaar is toegenomen: van 16 leerlingen per personeelslid in 2010 naar 14,5 leerlingen per personeelslid in 2021 (figuur 2). Dit indiceert een vergroting van de beschikbare tijd per leerling.

Een mogelijke verklaring voor de personeelstoename in de loop der tijd is dat het aantal taken van onderwijzend personeel per leerling gedurende de periode is toegenomen. Wij hebben geen data over de verandering van het takenpakket van onderwijzend personeel, maar de verschuiving van taken in het speciaal onderwijs naar reguliere basisscholen zou de hoeveelheid werk per leerling kunnen hebben verhoogd.

Verschillen tussen gemeentes

Als we inzoomen, zien we wel regionale verschillen. Figuur 3 toont dat de tekorten zich voornamelijk voordoen in

het midden van het land en in delen van Limburg. In het noordoosten en het zuidwesten zijn juist veel gemeentes met relatief weinig leerlingen per leraar.

Voor vijf grote steden (Almere, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) is in de periode 2020–2024 80,7 miljoen euro subsidie beschikbaar gesteld om de lerarentekorten aan te pakken (SEO, 2024). In Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht nam het aantal leerlingen per leraar in de periode tot 2020 structureel toe – al was de ratio op dat moment relatief laag. Het aantal leraren per leerling voor deze gemeentes lijkt nu rond het landelijk gemiddelde te blijven (figuur 4). De subsidie lijkt daarmee vooral nodig om te voorkomen dat de dalende trend zich voorzet. Enkel in Almere is er nu al sprake van een relatief hoog aantal leerlingen per leraar.

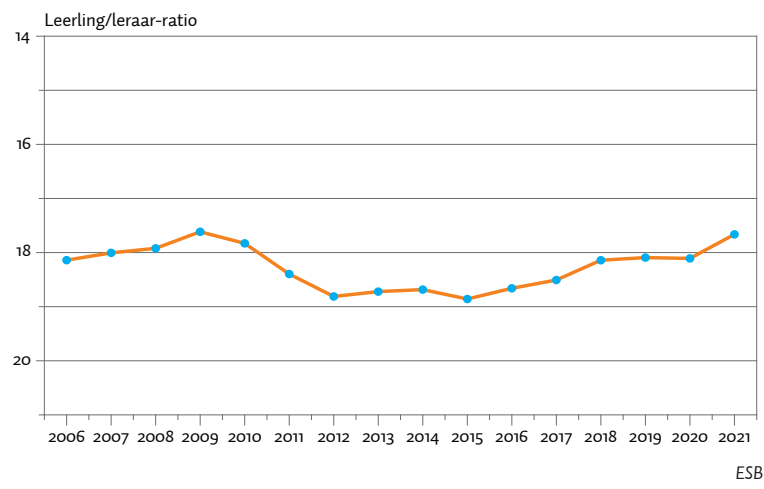
Verschillen binnen gemeentes groter

Hoewel er dus regionale verschillen zijn, lijken de lokale verschillen tussen scholen veel groter: scholen met relatief veel docenten kunnen dichtbij scholen staan met relatief weinig onderwijzers. Figuur 5 laat de verdeling van docenten over scholen uitgedrukt in de leerling-leraar-ratio binnen een aantal gemeentes zien. Hierbij is gekozen voor de G5 plus twee grote gemeentes met relatief een hoge en lage gemiddelde leerling-leraar-ratio, respectievelijk Zwolle en Roermond. Uit de figuur blijkt dat de verdeling erg verschilt per gemeente. Een ‘dikke buik’, zoals in Zwolle, geeft aan dat de meeste scholen in de gemeente ongeveer dezelfde leerling-leraar-ratio hebben – de langgerekte vorm van Amsterdam duidt juist op enorme verschillen. Sommige scholen hebben meer dan 25 leerlingen per leraar, terwijl andere scholen binnen Amsterdam minder dan 15 leerlingen per leraar hebben.

De verschillen binnen een gemeente zijn veel substantiëler zijn dan tussen deze zeven gemeentes. De gemiddelde waarden van de gemeentes – weergegeven met een punt – verschillen minder van elkaar dan de spreiding binnen gemeentes. Er bestaan dus voornamelijk lokale verschil-

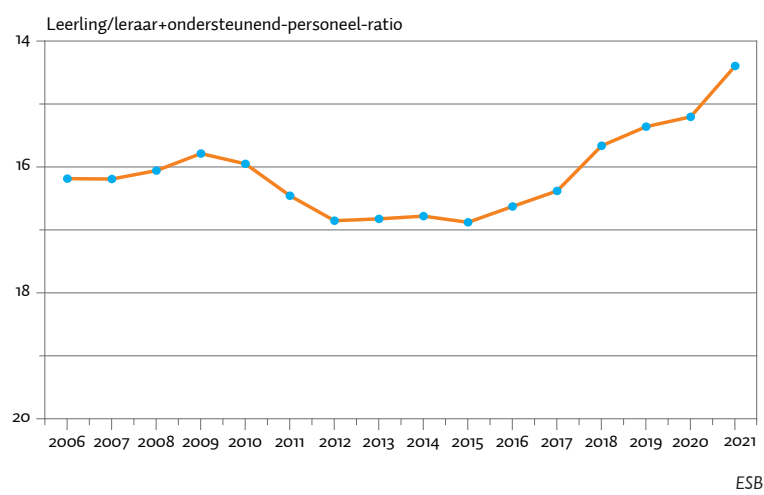
Gemiddeld aantal leerlingen per leraar in Nederland

FIGUUR 1



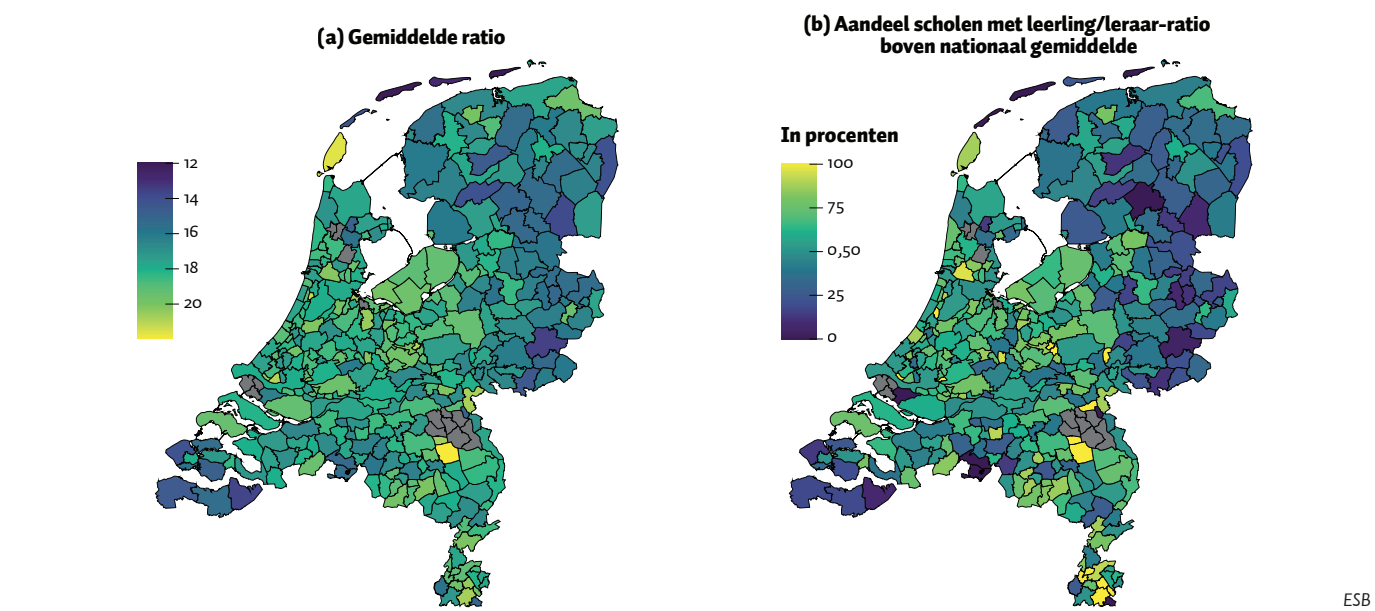
Gemiddeld aantal leerlingen per personeelslid in Nederland

FIGUUR 2



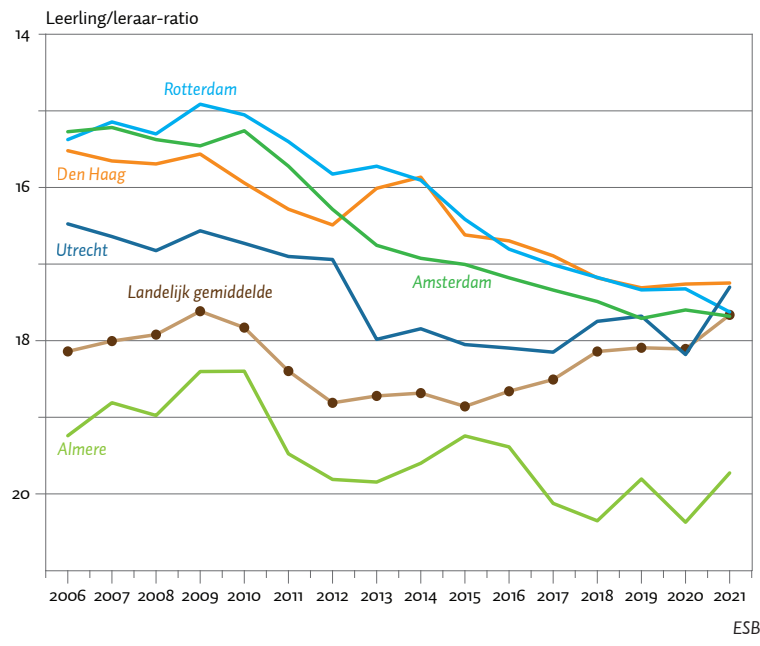
Gemeentelijke verschillen in aantal leerlingen per leraar

FIGUUR 3



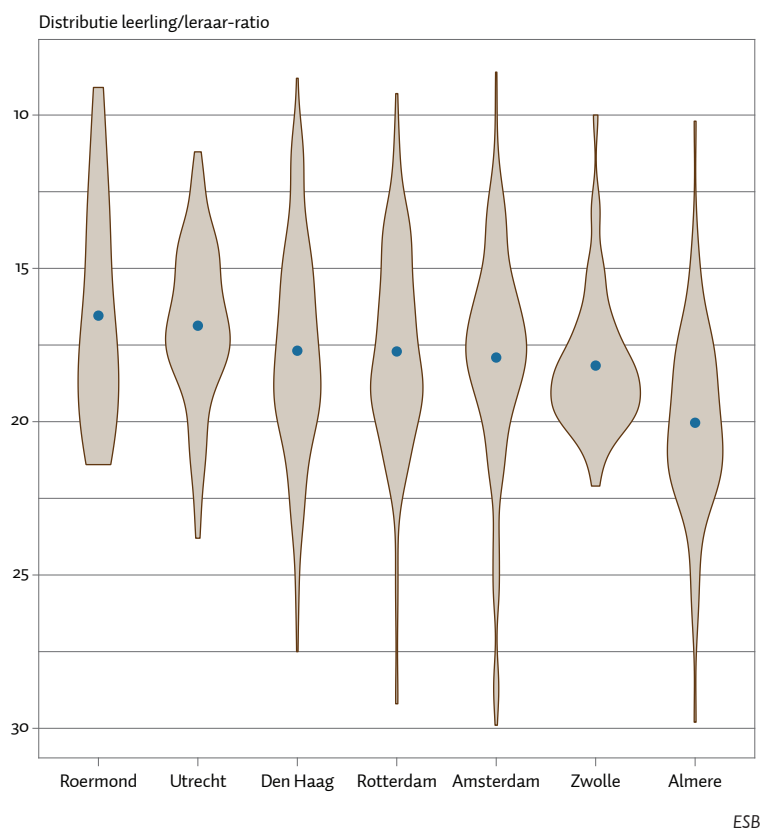
Vijf grote steden met noodconvenanten over het lerarentekort

FIGUUR 4



Verdeling leerlingen per leraar binnen gemeentes

FIGUUR 5



len, waardoor het lastig is om te spreken over ‘tekortgemeenten’. Bijna iedere gemeente beschikt over scholen met zowel minder als meer docenten dan landelijk gemiddeld. Deze grote verschillen binnen gemeentes lijken te duiden op een allocatieprobleem.

Relatief veel leraren op achterstandsscholen

Hoewel er grote verschillen zijn tussen scholen, zijn er op scholen met een hoge achterstandskans gemiddeld meer leraren. Figuur 6 laat het gemiddelde en de spreiding van de leerling-leraar-ratio zien voor scholen met verschillende populaties, berekend aan de hand van de achterstandsgelden die scholen ontvangen als ze veel leerlingen hebben met een risico op achterstanden. De ‘achterstandskans’ wordt berekend op basis van kenmerken van leerlingen: een lagere categorie betekent minder kans op achterstanden.

Het relatief grotere aantal leraren op achterstandsscholen kan verklaard worden door bewust beleid om leraren te stimuleren op scholen te werken waar leerlingen een relatief groot risico hebben op onderwijsachterstanden (CPB, 2024). Bij een lastigere populatie omvat het werk van een leraar waarschijnlijk ook meer taken, waardoor meer leraren nodig kunnen zijn. Sommige scholen ontvangen onderwijsachterstandsmiddelen vanwege een uitdagendere leerlingpopulatie en/of de ‘kleinescholentoeslag’ vanwege de kleine schaal van de school. Deze scholen hebben normaliter niet meer docenten ‘uit luxe’, maar als gevolg van hun omstandigheden.

Onze resultaten wijken af van eerdere bevindingen, van De Wolf (2023). Op basis van Centerdata-surveys geeft zij aan dat scholen met een groot risico op achterstandskans juist meer tekorten ervaren. Wat wij uit deze data halen, laat zien dat deze scholen wel een hogere leerling-leraar-ratio hebben. Het lijkt erop dat deze door De Wolf (2023) genoemde tekorten niet zozeer komen door een daling van de leerling-leraar-ratio, maar dat bijvoorbeeld de vraag naar leraren op deze scholen sterker is gestegen dan op scholen met een lagere achterstandskans of dat de ervaren tekorten hoger zijn door een snellere personeelsomloop.

Tekorten mogelijk door concurrentie scholen

Onze analyse is een aanvulling op de cijfers van het Ministerie van Onderwijs (MinOCW, 2023) die op basis van vragenlijsten aan scholen en van openstaande vacatures van Centerdata (2023) nopende tekorten rapporteren. Waar wij constateren dat in de grote vijf gemeentes de leerling/leraar-ratio de laatste jaren gestabiliseerd is, geven die onderzoeken aan dat lerarentekorten sinds 2020 in de vijf grote gemeentes juist harder zijn gestegen dan het landelijk gemiddelde. Een eenduidige verklaring voor deze gerapporteerde persistente lerarentekorten is niet te geven. Scholen kunnen om verschillende redenen een aanhoudend tekort ervaren, waarbij het lastig is om uit de tekortsituatie te komen (een ‘negatief evenwicht’). Dit kan te maken hebben met de onderwijskundige methodes van een school die leraren meer of minder aanspreken. Ook kan een school op personeel beconcurrereerd worden door een nabijgelegen school die vanwege goed werkgeverschap veel van het personeel in de omgeving trekt.

Aanhoudende problemen op specifieke scholen kunnen worden versterkt door het karakter van het Nederlandse onderwijssysteem. Scholen hebben relatief grote vrijheid in het vormgeven van de organisatie en onderwijsmethoden. In de concurrentie om goed personeel kan een succesvolle school – met een goede reputatie en organisatiefactoren die potentieel personeel aanspreken – het potentiële

personeel van een nabijgelegen school eerder aantrekken. Uit gesprekken met het onderwijsveld blijkt dat scholen deze concurrentie ervaren, en dat er meer mogelijkheden en prikkels tot samenwerking nodig zijn om het lerarentekort tegen te gaan (MinOCW, 2024a).

Volgens de economische theorie zou concurrentie tussen scholen om personeel leiden tot een nieuw evenwicht via twee wegen. Ten eerste zouden scholen met een hoge leerling-leraar-ratio middelen kunnen overhouden om meer onderwijzers te trekken. Bijvoorbeeld door hoger loon (inschaling) aan te bieden. Uit onze analyse blijkt echter dat scholen dit onvoldoende lukt, omdat we juist binnen gemeenten een hoge leerling-leraar-ratio-spreiding zien. Dat dit scholen onvoldoende lukt, kan met verschillende factoren te maken hebben. Zo kunnen scholen vaak geen budgetten voor de langere termijn meenemen, zijn noodoplossingen voor tekorten, zoals tijdelijke inhuur, vaak duurder en zijn scholen soms gebonden aan samenwerkingsverbanden die individuele oplossingen bemoeilijken.

Een tweede aanpassingsmechanisme is dat succesvolle scholen door hun lage leerling-leraar-ratio op termijn ook aantrekkelijker zijn voor leerlingen, waardoor het leerlingenaantal toeneemt. Dit is positief in de zin dat succesvolle scholen hun marktaandeel vergroten. De vraag is of dit aanpassingsmechanisme snel genoeg werkt. Zo kan het zijn dat het aanpassingsmechanisme via leraren sneller werkt dan dat voor leerlingen, omdat ouders minder snel hun kind overplaatsen dan dat een leraar van baan wisselt. Ook is de fysieke capaciteit van een school vaak een beperkende factor. Het uitbreiden van scholingsruimte vergt immers tijd. Doordat dit tweede aanpassingsproces traag is, kan langdurig de situatie blijven bestaan waarin scholen aanzienlijk meer leerlingen dan leraren hebben.

Conclusie

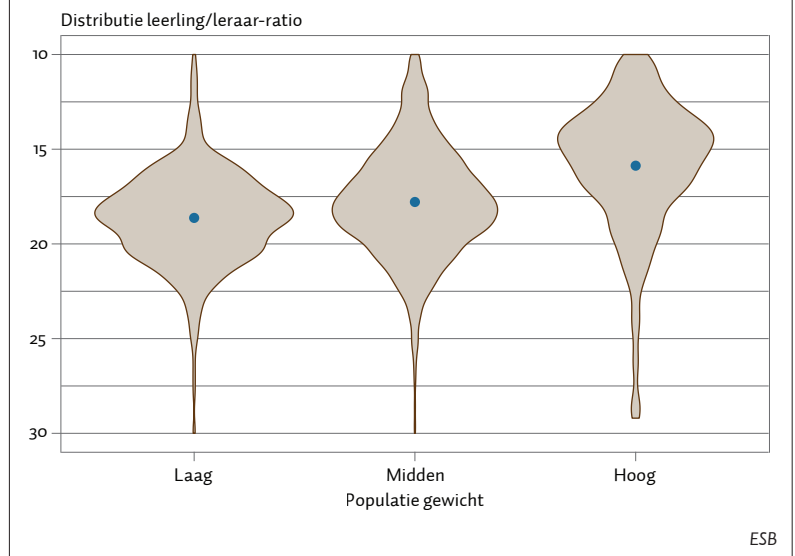
De afgelopen vijftien jaar is het aantal leerlingen per docent relatief stabiel gebleven en is er sprake van een toename van ondersteunend personeel. Deze leerling/leraar-ratio suggereert dat het lerarentekort op macro-niveau niet is verslechterd. Sterker, het is zelfs verbeterd indien ondersteunend personeel wordt meegenomen. Mogelijk zijn de taken van leraren toegenomen, maar daar hebben wij geen zicht op.

Er lijkt deels sprake te zijn van een lerarenallocatieprobleem, waarbij leraren niet op scholen terecht komen waar de behoefte het grootst is. Ondanks dat er gemeentelijke verschillen in de leerling/leraar-ratio zitten, zijn deze verschillen namelijk beperkt als we ze vergelijken met de verschillen van ratio's binnen gemeentes.

De mismatch wordt mogelijk aangewakkerd doordat scholen zich op een arbeidsmarkt begeven waarbij meer succesvolle scholen zeer effectief kunnen concurreren met nabijgelegen scholen voor goed personeel. Om toch te zorgen dat op scholen met weinig leraren op korte termijn tekorten terugdringen, kan heil worden gezocht in samenwerkingsverbanden. Tegelijkertijd is het ook wenselijk dat succesvolle scholen kunnen doorgroeien. Succesvolle scholen moeten daarom ook op de lange termijn personeel kunnen aantrekken om te kunnen groeien in aantal leerlingen. Overheidssturing zal derhalve rekening moeten houden met deze uiteenlopende korte- en langetermijnbelangen.

Verdeling leerlingen per leraar voor scholen naar leerlingen met achterstandskans

FIGUUR 6



Literatuur

- Centerdata (2023) *Personeelstekorten primair onderwijs*. Centerdata Rapport, december. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- CPB (2024) *Effecten eerste schooljaar arbeidsmarkttoelage Nationaal Programma Onderwijs*. CPB Rapport, maart.
- Inspectie van het Onderwijs (2019) *De Staat van het Onderwijs 2019 | Onderwijsverslag over 2017/2018*. Rapport, 10 april.
- MinOCW (2023) *Feiten en cijfers over leraren en het lerarentekort*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Trendrapportage. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- MinOCW (2024a) *Kamerbrief Herijking sturing funderend onderwijs*, 45220791.
- MinOCW (2024b) *Personeelssterkte primair onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Te vinden op www.ocwincijfers.nl.
- Rijksoverheid (2022) *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid*. Rijksoverheid Rapport, 12 december.
- SEO (2024) *Evaluatie convenanten lerarentekort primair onderwijs in de G5*. Eindrapportage, 14 juni. Te vinden op www.aanpaklerarentekort.nl.
- Wolf, I. de (2023) *Kwaliteit basisonderwijs staat onder druk*. ESB, 108(4819) 104–107.