



Opgesteld door: Deborah van den Berg (antwoordspecialist) en Ruud van der Aa (kennismakelaar)

Geraadpleegde expert: Frank Cörvers (hoogleraar onderwijs en arbeidsmarkt)

Vraagsteller: beleidsmedewerker gemeente

Referentie: Kennisrotonde. (2019). *Welke maatregelen zijn effectief om het lerarentekort in het primair onderwijs en de tekortvakken in het voortgezet onderwijs te verminderen?* (KR. 666). Kennisrotonde: Den Haag.

27 september 2019

Vraag

Welke maatregelen zijn effectief om het lerarentekort in het primair onderwijs en de tekortvakken in het voortgezet onderwijs te verminderen?

Kort antwoord

Er worden in het po en vo door uiteenlopende partijen maatregelen genomen om het lerarentekort aan te pakken. In veel gevallen is niet duidelijk of deze maatregelen effectief zijn. Dat komt onder andere doordat de effecten niet eenvoudig zijn te onderzoeken. In algemene zin wordt wel geconcludeerd dat maatregelen het meest effectief zijn als ze onderdeel zijn van een bredere strategie en niet als een op zichzelf staande maatregel. Ook financiële prikkels kunnen effect hebben, hoewel de literatuur op dit punt grote variatie laat zien in de effectiviteit. Naast financiële prikkels kunnen ook andere maatregelen worden ingezet in de strijd tegen het lerarentekort, zoals grotere klassen, hoewel dit negatieve effecten kan hebben op leraren en leerlingen.

Toelichting antwoord

Groeiend lerarentekort

Het lerarentekort in het primair onderwijs (po) neemt toe. Is het voor veel scholen op dit moment al moeilijk om vacatures te vervullen, de komende jaren zal het tekort verder toenemen (CentERdata, 2019a). Ook het voortgezet onderwijs (vo) heeft te maken met een stijgend tekort aan leraren (CentERdata, 2019b). De tekorten in het vo concentreren zich rond specifieke vakken als Duits, Frans, informatica, exacte vakken en klassieke talen. De maatschappelijke zorg om het lerarentekort bestaat al geruime tijd (zie Van der Aa en Van der Ploeg, 2017; Lanser, 2013).

Het lerarentekort is een complex probleem, waarbij de vraag naar leraren veel groter is dan het aanbod van leraren die werkzaam zijn in de sector (of in het vo in een bepaald schoolvak), of daarvoor worden opgeleid. De grote vraag naar leraren wordt veroorzaakt doordat een aanzienlijke groep leraren de sector verlaten heeft of op korte termijn zal verlaten vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. In het po zien we gelijktijdig dat de leerlingendaling minder sterk is dan voorheen, waardoor de daling in de vraag naar leraren minder is dan verwacht, wat het lerarentekort voedt. Er zijn ook regio's waar het aantal leerlingen zal toenemen, wat - in aanvulling op vertrekkende leraren - zorgt voor meer vraag naar leraren. Het vo heeft de komende jaren wel te maken met een dalend aantal leerlingen, wat de vraag naar leraren enigszins tempert.

Maar ook daar zorgt de vergrijzing voor een grote uitstroom van leraren richting pensioen, waardoor er veel vraag blijft naar nieuwe leraren. Voor de tekortvakken geldt bovendien dat de instroom in de opleidingen erg laag is.

Uiteenlopende maatregelen

Er zijn en worden in het po en vo uiteenlopende maatregelen genomen om het lerarentekort aan te pakken. Dat gebeurt op de scholen zelf, bij de lerarenopleidingen en bij hun regionale partners, elk vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid. De sectorraden, vakbonden, gemeenten en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) ondersteunen hierbij vanuit regionaal en landelijk beleid. Dat is belangrijk, zo concluderen Lonsdale & Ingvarson (2003) in hun reviewstudie naar het lerarentekort, omdat scholen het tekort, gezien de complexiteit van het probleem, niet alleen kunnen opvangen. Opgemerkt wordt dat sommige maatregelen pas effect hebben na enige jaren, bijvoorbeeld omdat nieuwe leraren eerst een opleidingstraject moeten doorlopen, terwijl andere maatregelen, zoals zij-instroom, al op korte(re) termijn effect kunnen hebben (Lanser, 2013).

In de Nederlandse context heeft OCW ervoor gekozen om het tekort aan te pakken via zes actielijnen:

1. In-, door- en uitstroom van de lerarenopleidingen optimaliseren;
2. Zij-instroom bevorderen;
3. Leraren behouden voor het onderwijs;
4. Stille reserve aanspreken;
5. Beloning en carrièreperspectief verbeteren
6. Onderwijs anders organiseren en innovatieve ideeën uitwerken en uitproberen.

Onduidelijkheid over effectiviteit maatregelen

Veel van de maatregelen binnen de genoemde actielijnen zijn en worden niet goed op effectiviteit onderzocht (Van der Aa et al., 2017). Daardoor is het niet direct duidelijk welke maatregelen effectief zijn in het verminderen van het lerarentekort. Dat heeft diverse oorzaken. In hun studie naar de effecten van de 'impuls leraren tekortvakken' concluderen Visser et al. (2019) dat er weinig bekend is over de exacte effecten van dit type maatregelen op wijzigingen in het arbeidsaanbod of de vraag naar leraren. Met andere woorden, de *causale relaties* zijn niet goed aangetoond. Eén van de oorzaken is dat het uitgevoerde onderzoek veelal beschrijvend van aard is en er geen vergelijking (mogelijk) is met een valide controlegroep. In termen van effectiviteit is ook een cumulatie van effecten mogelijk, waarbij maatregelen op meer niveaus tegelijk effect kunnen hebben en niet duidelijk is welk effect aan welke maatregel is toe te schrijven. (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013). Ook ontbreekt vaak een nulmeting. Lonsdale en Ingvarson (2003) signaleren in hun reviewstudie dat vaak niet goed duidelijk is wat het beoogde effect is van een bepaalde maatregel. Een complicerende factor is bovendien dat veel maatregelen pas na verloop van tijd effect (kunnen) hebben, zoals effecten op de status van het beroep of effecten op het aantal gediplomeerde leraren (ibid.). Tot slot zijn de effecten van veel maatregelen mede afhankelijk van externe factoren, zoals bijvoorbeeld de economische conjunctuur, die buiten de invloedssfeer van de genomen arbeidsmarktmaatregelen vallen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013). Dit alles maakt een effectmeting in veel gevallen niet eenvoudig.

Bredere strategie

Ondanks de complexiteit in het toekennen van effectiviteit, concluderen Lonsdale & Ingvarson (2003) dat maatregelen die geïmplementeerd worden als onderdeel van een bredere strategie en niet als een op zichzelf staande maatregel, het meest effectief zijn. Die bredere strategie zou niet alleen moeten focussen op het urgente probleem, maar ook op het verbeteren van de aantrekkelijkheid van het beroep op de langere termijn (Lonsdale & Ingvarson, 2003; zie ook Cörvers et al., 2017).

Financiële prikkels

Kijken we meer in detail naar wat we wél weten over de effectiviteit van specifieke maatregelen, dan lijken financiële prikkels enig effect te hebben. In algemene zin geldt dat tekorten op een arbeidsmarkt leiden tot aanpassingsprocessen. Dit zijn aanpassingsprocessen waarbij de marktprijs gaat veranderen (*prijsmechanisme*: hoger salaris), of processen (*niet-financiële mechanismen*) waarbij de arbeidsproductiviteit verandert (bijvoorbeeld grotere klassen). Ook kunnen nieuwe partijen tot de markt toetreden (bijvoorbeeld herintreders, zij-instromers of zzp'ers) of bestaande partijen de markt verlaten (bijvoorbeeld vakken die niet meer worden aangeboden) (Lanser, 2013). Toegepast op de arbeidsmarkt voor leraren is een vermindering van lerarentekorten mogelijk door het afspreken van een hoger loon. Dolton (in Lanser, 2013) laat zien dat de arbeidsaanbodelasticiteit van leraren positief is, hoewel beperkt. Dit betekent dat bij een hoger loon meer leraren zich op de arbeidsmarkt zullen aanbieden, maar dat het additionele aanbod dat hiermee wordt gecreëerd, bescheiden is. Het zijn vooral mannen die gevoelig zijn voor de relatieve beloning die zij ontvangen, terwijl er in het primair onderwijs op dit moment overwegend vrouwen werken. Het is aannemelijk dat deze mannen ook een groter aantal lesuren werken, maar hierover wordt in de literatuur geen uitsluitsel gegeven.

Lonsdale & Ingvarson (2003) komen in hun reviewstudie tot de conclusie dat financiële prikkels, en een vaste betrekking, tot de meest effectieve maatregelen horen om leraren te motiveren om in bepaalde vakken en regio's les te geven. Deze maatregelen dragen volgens hen ook bij aan de aantrekkelijkheid van het beroep in het algemeen.

In het Verenigd Koninkrijk is geëxperimenteerd met intreedbonussen voor de tekortvakken in het vo. Het pakket aan maatregelen resulteerde tussen 1999 en 2005 in een verdubbeling van het aantal nieuwe wiskundeleraren (Lanser, 2013). Ook de OECD (2019) stelt recentelijk op basis van eerder OECD-onderzoek uit 2005 nogmaals dat het salaris van leraren een directe impact heeft op de aantrekkelijkheid van het beroep. Het salaris beïnvloedt niet alleen de beslissing om een lerarenopleiding te volgen, maar ook om daadwerkelijk leraar te worden (na afstuderen), om terug te keren naar het onderwijs na een andere baan of om leraar te blijven.

Onderzoek van het CPB nuanceert het effect van een hogere beloning overigens wel enigszins (Gerritsen et al., 2015). Het CPB verwijst naar veel literatuur die wel positieve effecten laat zien op het behoud van leraren voor scholen, in het bijzonder voor scholen met een moeilijke leerlingenpopulatie. Voor het eigen onderzoek naar een hogere beloning voor leraren in de Randstad, vindt het CPB geen effect op de uittreedkans van leraren in de Randstad vergeleken met die van leraren buiten de Randstad. Wel heeft de beloning er voor gezorgd dat een iets groter deel van de leraren in de Randstad blijft werken en er niet voor heeft gekozen buiten de Randstad een baan als leraar te aanvaarden. De conclusies over de effecten van een hoger loon zijn dus niet eenduidig.

Ook niet-prijsmechanismen mogelijk

Naast salarismaatregelen zijn ook andere typen maatregelen mogelijk in de strijd tegen het lerarentekort. Een voorbeeld hiervan is klassenvergroting. Lanser (2013) concludeert in haar analyse over de arbeidsmarkt voor leraren dat dit een relatief eenvoudig en

effectief middel is om de vraag naar leraren te verminderen. Wel kan deze maatregel negatieve effecten hebben op de prestaties van leerlingen, waardoor deze maatregel geen aantrekkelijk alternatief lijkt te zijn. Uit Kennisrotonde (2019) blijkt dat kleinere klassen van 13 tot 17 leerlingen betere leerprestaties opleveren bij wiskunde en lezen dan wanneer een klas uit 22 tot 25 leerlingen bestaat, maar er is ook onderzoek dat geen of andere relaties vindt. Ook kan de werkdruk van leraren verder toenemen bij klassenvergroting.

Tot slot, in een poging de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep te vergroten, zijn er voorbeelden van programma's waarin de kwalificatie-eisen van het beroep zijn verhoogd, In Amerika (*Teach for America*) en het Verenigd Koninkrijk (*Teach First*) sorteren dit soort programma's effect: tien procent van de jongeren stroomt vanuit deze alternatieve routes door naar het onderwijs (Lanser, 2013). Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek van het CPB (Deelen & Kuijpers, 2018) dat een selectie voor de onderwijstraineeships 'Eerst De Klas' (EDK) en 'OnderwijsTraineeship' (OTS) in de Nederlandse context niet overtuigend bijdraagt aan de kans om te starten met een academische lerarenopleiding, een eerstegraads lesbevoegdheid te halen of te (blijven) werken in het onderwijs.

Geraadpleegde bronnen

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.) (2018). *Onderwijs aan het werk – 2018*. CAOP, Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt: Den Haag.

Aa, van der R., F. Cörvers & R. Schoon (2017). [Met een blik op het verleden. Een inventarisatie van eerdere projecten en maatregelen ter vermindering van lerarentekorten in het po, vo en mbo](#). CAOP: Den Haag.

CentERdata (2019a). [De arbeidsmarkt voor leraren po 2019 – 2024](#). CentERdata in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Tilburg.

CentERdata (2019b). [De arbeidsmarkt voor leraren vo 2019 – 2024](#). CentERdata in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Tilburg.

Cörvers, F., A. Mommers, S. van der Ploeg & S. Sapulete (2017). [Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw](#). Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt en Ecorys: Maastricht en Rotterdam.

Deelen, A. & S. Kuijpers (2018). [Do paid teacher trainee programs lead to additional teachers in secondary education? A Regression Discontinuity Analysis](#). *CPB Discussion Paper 374*.

Dolton P., & O. Marcenaro-Gutierrez (2014). [If you pay peanuts do you get monkeys? A cross-country analysis of teacher pay and pupil performance](#), *Economic Policy*, 26(65), 5-55.

Elk, R. van, D. Lanser & S. van Veldhuizen (2011). [Onderwijsbeleid in Nederland: de kwantificering van effecten](#). CPB: Den Haag.

Fontein, P., H. Adriaens & K. de Vos (2018). [Tien jaar arbeidsmarktramingen onderwijs: de relevantie van prognoses](#), in: Cörvers, F. & M. van der Meer (red.) (2018). *Onderwijs aan het werk – 2018*. CAOP, Leerstoel Onderwijsarbeidsmarkt: Den Haag.

Gerritsen, S., S. Kuijpers & M. van der Steeg (2015). [Leidt een hogere beloning tot behoud van leraren in het voortgezet onderwijs?](#) CPB: Den Haag.

Kennisrotonde (2019). [Welke groepsgrootte levert bij groepsoverstijgend \(unit\)onderwijs het beste resultaat voor leerprestaties van leerlingen in de onderbouw van het basisonderwijs?](#) (KR. 530). Kennisrotonde: Den Haag.

Lanser, D. (2013). [Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid.](#) CPB: Den Haag.

Lonsdale, M. & L. Ingvarson (2003). [Initiatives to address teacher shortage.](#) *ACER Policy Briefs*, issue 5, november 2003.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). [Beleidsdoorlichting Actieplan LeerKracht van Nederland \(2007-2012\).](#) Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). [Kamerbrief over plan van aanpak lerarentekort.](#) Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.

OECD (2019). [Education at a Glance. OECD Indicators.](#) OECD Publishing: Parijs.

Visser, D., K. Folmer & J. Bolhaar (2019). [Monitor impuls leraren tekortvakken.](#) CPB: Den Haag.

Meer weten?

Rijksoverheid: [lerarentekort](#)

Rijksoverheid: [lerarentekort primair onderwijs](#)

Rijksoverheid: [lerarentekort voortgezet onderwijs](#)

Onderwijssector

PO, VO

Trefwoorden

Lerarentekort, tekortvakken, beloning