



# Kleine basisscholen en het lerarentekort in Amsterdam



**Per Bles**  
Januari, 2025



©2025, Education Lab NL

*Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd zonder uitdrukkelijke bronvermelding.*

Dit rapport is een product van het LerarenLab, een co-creatielab binnen het Onderwijskennis Netwerk Amsterdam (ONA).

**Onderwijskennis Netwerk Amsterdam** biedt een kennisinfrastructuur om het Amsterdamse basisonderwijs blijvend te verbeteren, samen met Amsterdamse leraren, schoolleiders, schoolbesturen, de Gemeente Amsterdam & wetenschappers.

**Education Lab NL** is een onderzoeksnetwerk dat werkt aan de verbetering van het onderwijs door ervoor te zorgen dat het onderwijsbeleid en de onderwijspraktijk op wetenschappelijk bewijs zijn gebaseerd. Education Lab NL is een initiatief van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Universiteit Maastricht & het Amsterdam Center for Learning Analytics, Vrije Universiteit Amsterdam

[info@education-lab.nl](mailto:info@education-lab.nl) | [www.educationlab.nl](http://www.educationlab.nl)



# Inhoudsopgave

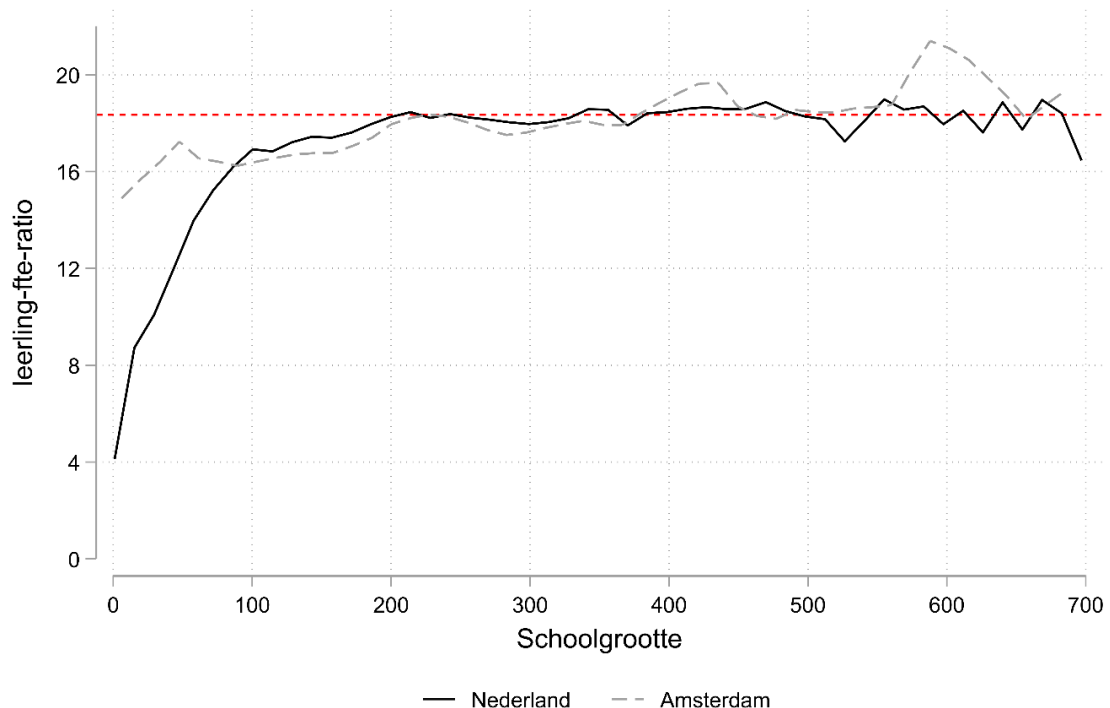
1. Inleiding .....	4
2. Kleine scholen en de arbeidsmarktdynamiek .....	5
3. Aanvullende aannames en varianten.....	6
4. Data en variabelen .....	8
5. Resultaten .....	10
6. Conclusies, discussie en aanbevelingen .....	13
Literatuur .....	15
Appendix .....	16

## 1. Inleiding

In Amsterdam is het sluiten van kleine basisscholen onderdeel van het Noodplan Lerarentekort Amsterdam (Kerngroep Noodplan Lerarentekort Amsterdam, 2020). Kleinere scholen hebben gemiddeld genomen een lagere leerling-leraarratio. Dit kan gezien worden als een onbenut leraarpotentieel: als leerlingen en leraren van die kleine basisscholen zich over andere scholen verspreiden, kan met een hogere gemiddelde leerling-leraar ratio op de opengebleven scholen het lerarentekort in het primair onderwijs worden verkleind (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 44). Met andere woorden, voor hetzelfde aantal leerlingen zijn er minder fte nodig. In het Noodplan Lerarentekort Amsterdam uit 2020 wordt geschat dat er 10 tot 30 fte kan worden bespaard door het sluiten van kleine scholen (Kerngroep Noodplan Lerarentekort Amsterdam, 2020, p. 20).

Figuur 1 laat de leerling-fte-ratio (y-as) zien voor verschillende schoolgroottes (x-as); er is inderdaad te zien dat kleine scholen over het algemeen een lagere ratio leerling-fte ratio hebben. De ruimte onder de rode lijn, die de gemiddelde leerling-leraarratio in Amsterdam laat zien, en boven de grijze lijn van de daadwerkelijke ratio, schetst conceptueel de ruimte aan onderwijspersoneel dat eventueel ontstaat bij een betere leerling-leraarratio. Ter vergelijking is de landelijke verhouding ook geplot.

**Figuur 1. Verhouding tussen leerling-leraarratio en schoolgrootte**



In Amsterdam wordt het tekort in het basisonderwijs in 2023 geschat op 806 fte, of ongeveer 18,7% van de totale werkgelegenheid voor leraren (Adriaens et al., 2023, p. 39). In Nederland is dat 7997 fte, wat neerkomt op ongeveer 9,4% van de totale werkgelegenheid (Adriaens et al., 2023, p. 12). Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (IvO) in 2019 over het sluiten van kleine scholen laat zien dat een simpele herverdelingsoefening van leerlingen en leerkrachten over de andere scholen in Amsterdam ongeveer 37 tot 73 fte onderwijsgevend personeel oplevert (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 44). Wanneer we het midden van dit interval nemen, i.e.

ongeveer 55 fte, dan zou het neerkomen op een reductie van het Amsterdamse tekort van 6,8% (=55/806). In geval de schatting van het Noodplan Lerarentekort Amsterdam wordt bewerkstelligd dan is dat een reductie van 3,7% (=30/806). Landelijk wordt de besparing na het sluiten van kleine scholen in het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (2020, p. 44) geschat op 3% van het totaal aantal fte; wat ongeveer een reductie van het landelijke tekort van een derde is (=3%/9,4%).

De aanname die bij deze herverdelingsoefening is gemaakt luidt: “[We gaan er vanuit] dat kleine vestigingen zodanig opgeheven of gecombineerd kunnen worden dat er na opheffing of combinatie een zelfde leerling-leraarratio is als gemiddeld bij vestigingen met 200 of meer leerlingen” (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 44).

De mogelijke besparing in het aantal leraren is in dit soort berekeningen afhankelijk van de aannames die worden gemaakt. In dit rapport willen we beter zicht krijgen op de mogelijke effecten van het sluiten van kleine scholen. De onderzoeksvraag is: *Kan het sluiten van kleine scholen bijdragen aan het terugdringen van het lerarentekort in Amsterdam?*

We onderzoeken het potentieel aan vrijgekomen fte van onderwijspersoneel bij het sluiten van kleine scholen onder een aantal aanvullende aannames en scenario's. We omschrijven verschillende berekeningsvarianten waarbij telkens andere aannames worden gemaakt, om zo beter rekening te houden met de dynamieken die spelen rondom kleine scholen en de mobiliteit van leraren op de arbeidsmarkt. De focus ligt op de besparingen in Amsterdam, maar we zetten dit ook telkens af tegen het landelijke beeld.

Deze rapportage is als volgt opgebouwd: ten eerste wordt kort uiteengezet wat wordt verstaan onder kleine scholen en wat de wetenschappelijk literatuur zegt over de effecten van het sluiten van (kleine) scholen en de arbeidsmarktdynamiek (sectie 1). Ten tweede beschrijven we verschillende varianten van de berekening waarin extra aannames gedaan worden (sectie 2). Daarna beschrijven we welke data we gebruiken om het onbenutte potentieel te berekenen (sectie 3). Tot slot worden de resultaten hiervan gepresenteerd (sectie 4), en conclusie, discussie en beleidsaanbevelingen beschreven (sectie 5).

## 2. Kleine scholen en de arbeidsmarktdynamiek

De aantallen die als absoluut minimum van de schoolgrootte worden gezien<sup>1</sup>, ook wel de instandhoudingsnorm of opheffingsnorm genoemd, verschillen per gemeente. In Amsterdam is dit minimum 195 leerlingen (BBO, 2023; Staatscourant, 2022). In Amsterdam is er sprake van een dalende trend in het aantal scholen onder de instandhoudingsnorm. Volgens het Breed Bestuurlijk Overleg Amsterdam (BBO) waren er in 2020 63 basisscholen met een leerlingaantal onder de instandhoudingsnorm van 195 leerlingen (BBO, 2020, p. 16). In 2023 waren dat er nog maar 33 (BBO, 2023, p. 5), respectievelijk 29,6% en 16,0% van het totaal aantal scholen. In de

---

<sup>1</sup> Voorts wordt in wetgeving voor de *bekostiging* van het primair onderwijs basisscholen als 'klein' bestempeld als zij minder dan 150 leerlingen hebben (Staatscourant, 2023).

landelijke data vinden we dat het aantal reguliere basisscholen onder de gemeentelijke opheffingsnorm in 2023 1012 was, ongeveer 16,5% van het totaal aantal scholen<sup>2</sup>.

Uit de internationale literatuur blijkt dat effecten van het *opheffen of samenvoegen* van scholen voor *leerlingen* in grote mate contextgebonden is (Abalde, 2014). Wordt er bijvoorbeeld naar de leerlingen gekeken die op de sluitende school zitten, of op de ontvangende school? Onderzoek laat zien dat voor de leerlingen op de opgeheven school de resultaten een initieel negatief effect hebben op de prestaties van leerlingen, dat over tijd kleiner wordt en dat er geen effect te zien is voor de leerlingen op de ontvangende school (Beuchert et al., 2018; Bifulco & Schwegman, 2020; Engberg et al., 2012; Liu et al., 2010; Taghizadeh, 2020).

Een andere context waardoor leerlingenuitkomsten kunnen verschillen is de bevolkingsdichtheid van het gebied waarin de school staat. Uitkomsten in Nederland van analyses over kleine scholen op het platteland laten niet per se slechte resultaten zien voor de betrokken leerlingen op kleine scholen (Deunk & Doolaard, 2014; Deunk & Maslowski, 2020). In Amsterdam halen kinderen op kleine scholen vaker de referentieniveaus niet (BBO, 2023). Voorts is er ook onderzoek gedaan naar sluitingen in Amsterdam vanwege een te lage kwaliteit door onder andere financiële moeilijkheden van de scholen. Het sluiten van deze scholen lijkt in dit geval *an sich* niet te leiden tot slechtere resultaten van de leerlingen die op de gesloten scholen zaten (De Witte & Van Klaveren, 2014). Tot slot is er in Nederland onderzoek van de Haan et al. (2016), die lieten zien dat het samenvoegen van scholen als gevolg van de verhoging van de opheffingsnorm tot ~100 leerlingen in de jaren negentig leidde tot een hogere CITO score, zonder ontvangende of vertrekkende leerlingen te onderscheiden.

Er is minder bekend over de effecten van schoolsluitingen voor *leraren*. Een aantal studies uit de Verenigde Staten laten zien dat leraren na schoolsluitingen vaker het onderwijs verlaten, het onderwijsdistrict verlaten of daarna niet meer aan werk komen dan leraren op scholen die niet sloten (Hill & Jones, 2021; Lee & Sartain, 2020; Richards et al., 2020). De redenen waarom de scholen zijn gesloten, verschilt tussen de studies. Daarom is voorzichtigheid geboden in de vertaalslag naar de Nederlandse of Amsterdamse context. Voorts, afhankelijk van de context van de sluiting kunnen de leraren die het onderwijs verlaten de meer ervaren leraren zijn (Hill & Jones, 2021) of juist de minder ervaren (Lee & Sartain, 2020). Dit zou dus ook gevolgen kunnen hebben voor het kwalitatieve lerarentekort.

### 3. Aanvullende aannames en varianten

De besparing zoals benoemt in de Staat van het Onderwijs over het sluiten van kleine scholen in 2019 neemt aan dat dat kleine vestigingen opgeheven of gecombineerd kunnen worden en daarna er eenzelfde leerling-leraarratio is als gemiddeld bij vestigingen tussen de 200 en 300 leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2020, p. 44). Er wordt gemeld dat dit landelijk 3% van het

---

<sup>2</sup> Dit aantal is waarschijnlijk een lichte overschatting, omdat we in onze data geen rekening hebben kunnen houden met rurale gebieden binnen gemeenten, waar de opheffingsnorm lager ligt dan in de rest van die gemeenten (Staatscourant, 2022). Zie ook de sectie Data en variabelen.

totaal aantal fte scheelt. Voor Amsterdam wordt een range tussen de 37 en 73 fte beschreven. In deze paragraaf beschrijven we welke drie aanvullende varianten zijn onderzocht.

#### *Variant 1*

De schoolgroottegrens die bepaalt welke scholen klein zijn is een belangrijke factor die bepaald hoeveel fte er bespaard wordt. Het opheffen of combineren van scholen onder de 200 leerlingen is grote opgave: de gemiddelde schoolgrootte en de mediane schoolgrootte in Nederland is in 2023 respectievelijk ongeveer 220 en 198. Met andere woorden, wanneer er wordt uitgegaan van het sluiten of combineren van scholen onder de 200 leerlingen wordt ongeveer de helft van de scholen wordt gesloten of gecombineerd. Zelfs voor Amsterdam, waar het gemiddelde en de mediaan op ongeveer 295 en 273 liggen, betekent dit dat de grens van 200 leerlingen op ongeveer het 25<sup>ste</sup> percentiel ligt. Dit betekent dat ongeveer een kwart van de scholen dient te sluiten of combineren om de berekende fte besparing te bewerkstelligen.

In onze eerste variant houden we bij het berekenen meer rekening met de lokale context. We gebruiken voor het bepalen van de opheffingsgrens de gemeentelijke opheffingsnorm, die berekend worden op basis van de bevolkingsdichtheid van een gebied. Deze aantallen, die als minimum worden gezien, verschillen per gemeente. In Amsterdam is dit minimum 195 leerlingen (Staatscourant, 2022). In landelijkere gebieden ligt de norm duidelijk lager (Staatscourant, 2022).

Naast het bepalen van de grootte van een kleine school, maken we nog aanpassingen aan de leerling-fte-ratio die we veronderstellen dat na sluiting of samenvoeging bereikt wordt. Enerzijds heeft dit te maken met de aanname over de ideale match van leerlingen en leraren van de oude school naar de nieuwe school. Het kan zijn dat scholen met een meer gemiddelde leerling-fte ratio niet voorhanden zijn in de omgeving van de gesloten school. Hierdoor bestaat de kans dat er uiteindelijk een ongunstigere ratio ontstaat na de komst van de leerlingen en leraren van de gesloten school. Het kan zelfs zijn dat hierdoor geen besparing wordt bewerkstelligd. Wij gebruiken de verdeling van de leerling-fte-ratio van scholen die dat jaar niet sluiten binnen de gemeente. In de berekening krijgen kleine scholen een willekeurige leerling-fte-ratio uit de verdeling toegekend. Anderzijds voeren we ook een correctie door op de leerling-fte-ratio voor de achterstandscore van de school. Scholen met een hoge achterstandscore hebben meer financiële middelen om personeel aan te trekken. De leerling-fte-ratio is daar dan ook lager.

Uiteindelijk geven we in de eerste variant de scholen onder de gemeentelijke opheffingsnorm een ratio uit de verdeling van de voor achterstandscore gecorrigeerde ratio's van de scholen in de gemeente boven de opheffingsnorm *die niet daadwerkelijk sluiten*<sup>3</sup>.

#### *Variant 2*

In onze tweede variant houden we ook rekening met nieuwe scholen. Zoals ook in de Staat van het Amsterdamse onderwijs (BBO, 2023, p. 5) wordt benoemd, krijgen nieuwe scholen doorgaans de tijd om te groeien. Denk hierbij aan scholen in nieuwbouwwijken die nog moeten groeien. Daarom geven we scholen drie jaar de tijd, voordat de leerling/fte-ratio gaat meetellen in de berekening. De keuze voor drie jaar is data-gedreven: om binnen het tijdsbestek van de data

---

<sup>3</sup> Indien er in een gemeente geen gesloten scholen zijn, is de ratio gelijk aan de ratio van alle scholen in de gemeente boven de opheffingsnorm.

die beschikbaar is überhaupt nieuwere school nog wel te laten meetellen, zou bij een langere periode geen enkele nieuwere school meegenomen worden.

### *Variant 3*

Onze data laat zien dat leraren op scholen die sluiten, vaker het onderwijs verlaten dan leraren op scholen die niet sluiten. De gemiddelde kans voor leraren in de periode 2017-2022 om een jaar ná de schoolsluiting nog in het basisonderwijs te werken is ongeveer 2 procentpunt lager dan wanneer de school niet gesloten is (95,1% om 93,4%). In deze variant houden we rekening met deze extra uitstroom uit het lerarenberoep. We berekenen het verschil tussen de kans om als leraar het volgende schooljaar nog in het basisonderwijs te werken op scholen die niet sluiten en de kans om als leraar het volgende schooljaar nog in het basisonderwijs te werken op scholen die wél sluiten<sup>4</sup>. Dit verschil laten we variëren per gemeente<sup>5</sup>. Het verschil tussen deze twee percentages drukken we uit in fte van de scholen onder de opheffingsnorm en dat halen we af van de fte besparing die we in de vorige variant berekenden.

## 4. Data en variabelen

### *Data*

De data die in deze rapportage zijn gebruikt, komen van verschillende databronnen en zijn gekoppeld en geanalyseerd in de beveiligde omgeving van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Ten eerste gebruiken we administratieve microdata van alle leraren op door de overheid gefinancierde scholen in het basisonderwijs, vanaf schooljaar 2016/2017 tot en met 2022/2023 (onderwijspersoneelstab). Ten tweede gebruiken we microdata over de achtergrondkenmerken van leraren (gbapersoonstab) en scholen (ncobrinpo). Ten derde gebruiken we publieke data over de achterstandsscore van scholen van het CBS (Posthumus et al., 2019). Ten vierde gebruiken we informatie over gesloten scholen, afkomstig van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Tot slot gebruiken we informatie over de gemeentelijke opheffingsnorm, afkomstig uit de Staatscourant (2022).

### *Variabelen*

*Leerling-fte-ratio.* De leerling-leraarratio die we in dit onderzoek hanteren is eigenlijk een leerling-fte-ratio, vanwege de hoge mate van deeltijdwerk in het basisonderwijs. De informatie over de onderliggende fte's is beschikbaar op BRIN-niveau en niet op BRINvest-niveau. Omdat we het basisonderwijs onderzoeken is dat slechts een gelimiteerd probleem; ongeveer 98% van alle scholen in het basisonderwijs heeft slechts één vestiging.

*Gecorrigeerde leerling-fte-ratio.* De gecorrigeerde leerling-leraarratio is een variabele waarbij de geobserveerde leerling-leraarratio is gecorrigeerd voor de achterstandsscore van de school. De achterstandsscore, die door het CBS berekend, wordt op basis van achtergrondkenmerken van de leerlingen en op schoolniveau vastgesteld. Wij hebben de achterstandsscore zonder

---

<sup>4</sup> Wij zijn ons er van bewust dat er ook voor een ander meting gekozen had kunnen worden. Zo gaat dit om personen en niet om fte en beschouwen we leraren die een andere rol binnen het onderwijs krijgen ook als verlaters van het onderwijs; het gaat immers om het tekort aan leraren in deze berekening. Deze percentages zijn dan ook eerder een richtsnoer en dienen dan ook in dat licht gezien te worden.

<sup>5</sup> Gemiddeld gezien is het percentage na sluiting lager, dat wil niet zeggen dat dit in sommige gemeenten niet andersom kan zijn. In dat geval levert het dus relatief gezien fte op.



drempelwaarde omgerekend naar een percentielscore lopend van 0 tot 100. Met andere woorden, de scholen zijn in honderd groepen van gelijke omvang verdeeld. Er geldt dat des te hoger de achterstandsscore, des te lager de sociaaleconomische status van de leerlingencompositie van die school (Posthumus et al., 2019). In de schatting van de leerling-leraarratio houden we rekening met kwadratische en kubieke relaties met de achterstandsscore.

*Schoolsluitingen.* We hebben openbare DUO data over het sluiten en samenvoegen van scholen gecheckt met de onderwijspersoneelsdata. Voor de jaren 2016/2017 tot en met 2021/2022 hebben we het sluitingsjaar toegekend als leraren voor het laatst in schooljaar  $t$  voorkwamen en de sluitingsdatum op 1 september lag in schooljaar  $t+1$ . Omdat we voor het schooljaar 2022/2023 niet weten of onderwijspersoneel in het jaar erop (2023/2024) aan een school is gekoppeld, hebben we voor dat schooljaar alleen van de openbare data van DUO gebruik gemaakt.

*Gemeentelijke opheffingsnorm.* De gemeentelijke opheffingsnorm komt uit de bijlage van de Staatscourant (Staatscourant, 2022) en is een directe functie van de bevolkingsdichtheid in een gebied. In onze berekeningen gebruiken we de opheffingsnormen van 2023. Er kunnen in sterk rurale deelgebieden binnen een gemeente nog lagere normen worden gehanteerd, maar omdat wij niet weten welke school zich waar binnen de gemeente bevindt, houden wij de gemeentenorm ook voor alle gebieden binnen de gemeente aan. Om zoveel mogelijk normen aan scholen te kunnen koppelen hebben we samenvoegingen van gemeentes tussen 2016 en 2022 toegepast op onze data.

*Weglek leraren na sluiting.* De percentages die eerder berekend zijn voor de kans dat leraren het jaar na een schoolsluiting nog in het primair onderwijs werken, zijn een gewogen gemiddelde van de schooljaren 2016/2017 tot en met 2021/2022 op gemeenteniveau. De kansen berekenen per jaar en gemeente apart leidt tot onbetrouwbare schattingen, omdat het aantal sluitingen laag is. Door een gemiddelde te nemen op gemeenteniveau, houden we rekening met de lokale omstandigheden, maar krijgen we toch een betrouwbaar beeld van de mobiliteit van leraren na sluiting.

Het verschil tussen de kans om het onderwijs te verlaten bij sluiting versus niet-sluiting is gebruikt om op de scholen die in onze scenario's fictief worden gesloten de fte's te berekenen die hierdoor weglekken. Het aantal fte van een school is vermenigvuldigd met het gemeentelijke procentpunten verschil tussen leraren die meer (of minder) het onderwijs verlaat op scholen die wel en niet sluiten.

#### *Selecties: gemeenten en schooljaren*

Tot slot in de datasectie nog een opmerking over het selecteren van gemeenten en schooljaren. Er wordt voor scholen in Amsterdam een selectie gemaakt van scholen die ofwel in de gemeente Amsterdam, ofwel in de gemeente Diemen stonden. Als in de tekst Amsterdamse scholen worden bedoeld, zijn dat dus scholen uit zowel Amsterdam als Diemen.

De analyses van de besparing van het aantal fte's worden voor ieder jaar apart getoond. De jaren moeten als onafhankelijke meetpunten gezien worden, omdat de sluitingen alleen fictief hebben plaatsgevonden, nooit echt. Het is hierdoor onbekend hoe deze doorwerken in de jaren erna en besparingen kunnen daarom niet bij elkaar worden opgeteld. In Tabel 2 staan het aantal scholen in Amsterdam en in Nederland per jaar, die gebruikt worden om de besparing over te berekenen.

**Tabel 2. Aantallen scholen per jaar in Nederland en Amsterdam**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nederland	6104	6052	6012	5958	5954	5907
Amsterdam	190	192	196	193	191	192

## 5. Resultaten

In het eerste scenario trachten we de berekening zoals gedaan door de Inspectie van het Onderwijs (2020, p. 44) te repliceren met recentere gegevens. Daarna bespreken we onze drie scenario's. Telkens zullen we eerst Amsterdamse cijfers presenteren, die we daarna in de landelijke context zetten. Onze conclusies zullen we optekenen aan de hand van de cijfers uit 2022. In de tabellen zijn ook de cijfers uit de jaren 2017-2021 te vinden, waar we ook kort bij stil zullen staan. Tot slot van deze sectie presenteren we enkele robuustheidsanalyses.

**Tabel 3. Replicatie berekeningen Inspectie van het Onderwijs**

<b>Amsterdam</b>		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Werkelijkheid	ratio	17,04	17,13	17,48	17,5	17,51	17,92
	N	190	192	196	193	191	192
lvhO	fte	-102	-82	-57	-48	-51	-46
	ratio	18,74	18,49	18,53	18,47	18,03	18,24
	N	48	48	56	48	48	48
<b>Nederland</b>		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Werkelijkheid	ratio	17,78	17,57	17,6	17,58	17,19	17,35
	N	6104	6052	6012	5958	5954	5907
lvhO	fte	-2978	-2679	-2476	-2573	-2564	-2574
	ratio	18,74	18,49	18,53	18,47	18,03	18,24
	N	3128	3085	3060	3023	3026	2978

Tabel 3 bevat het aantal fte's dat minder nodig is indien de gemiddelde leerling/fte-ratio van de scholen tussen de 200 en 300 leerlingen wordt bereikt door het sluiten en samenvoegen van scholen met minder dan 200 leerlingen. Ook presenteren we ter referentie de daadwerkelijke leerling-fte-ratio in dat jaar.

Voor Amsterdam levert dit ongeveer 46 fte op. Om deze besparing in fte te bewerkstelligen sluiten of fuseren alle scholen onder de 200 leerlingen, wat neerkomt op het sluiten of samenvoegen van 48 scholen. Dit komt neer op ongeveer 25% van de Amsterdamse scholen. Landelijk gezien levert het imputeren van een betere leerling/fte-ratio rond de 2574 fte op. Het aantal scholen onder de 200 leerlingen is hier 2978. Herhalend wat we al eerder in dit rapport beschreven, dit komt neer op ongeveer 50% van de scholen.

**Tabel 4. Hoeveelheid fte bespaard in de verschillende varianten**

<b>Amsterdam</b>		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Werkelijkheid	ratio	17,04	17,13	17,48	17,5	17,51	17,92
	N	190	192	196	193	191	192
Variant 1	fte	-79	-52	-32	-29	-34	-32
	ratio	17,37	17,51	17,76	17,4	17,41	17,41
Variant 2	N	47	46	51	47	42	46
	fte	-68	-48	-32	-21	-26	-29
Variant 3	ratio	17,27	17,2	17,52	17,45	17,18	17,15
	N	47	44	45	42	39	41
Variant 3	fte	-58	-39	-23	-12	-18	-21
	ratio	17,27	17,2	17,52	17,45	17,18	17,15
	N	47	44	45	42	39	41
	<b>Nederland</b>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Werkelijkheid	ratio	17,78	17,57	17,6	17,58	17,19	17,35
	N	6104	6052	6012	5958	5954	5907
Variant 1	fte	-968	-810	-824	-833	-869	-889
	ratio	18,14	17,86	17,91	17,94	17,53	17,69
Variant 2	N	920	895	913	917	929	920
	fte	-939	-812	-811	-820	-860	-878
Variant 3	ratio	18,1	17,9	17,95	17,93	17,5	17,69
	N	915	883	891	892	906	893
Variant 3	fte	-617	-525	-632	-657	-702	-764
	ratio	18,1	17,9	17,95	17,93	17,5	17,69
	N	915	883	891	892	906	893

In Tabel 4 staan de resultaten van de berekening van de besparing van het aantal fte indien we een willekeurige leerling/fte-ratio van niet-gesloten scholen boven de gemeentelijke opheffingsnorm toewijzen aan een school onder de gemeentelijke opheffingsnorm (Variant 1).

Voor Amsterdam berekenen we in dit scenario een besparing van ongeveer 32 fte, bij het sluiten van 46 scholen. Als we de nieuwe scholen niet meenemen, blijft van de besparing ongeveer 29 fte over (Variant 2). De lerarenweglek meenemende is de besparing ongeveer 21 fte (Variant 3). Het aantal scholen dat in deze varianten gesloten of gecombineerd moeten worden om dit aantal te bereiken is 41, of 21% van de Amsterdamse scholen<sup>6</sup>.

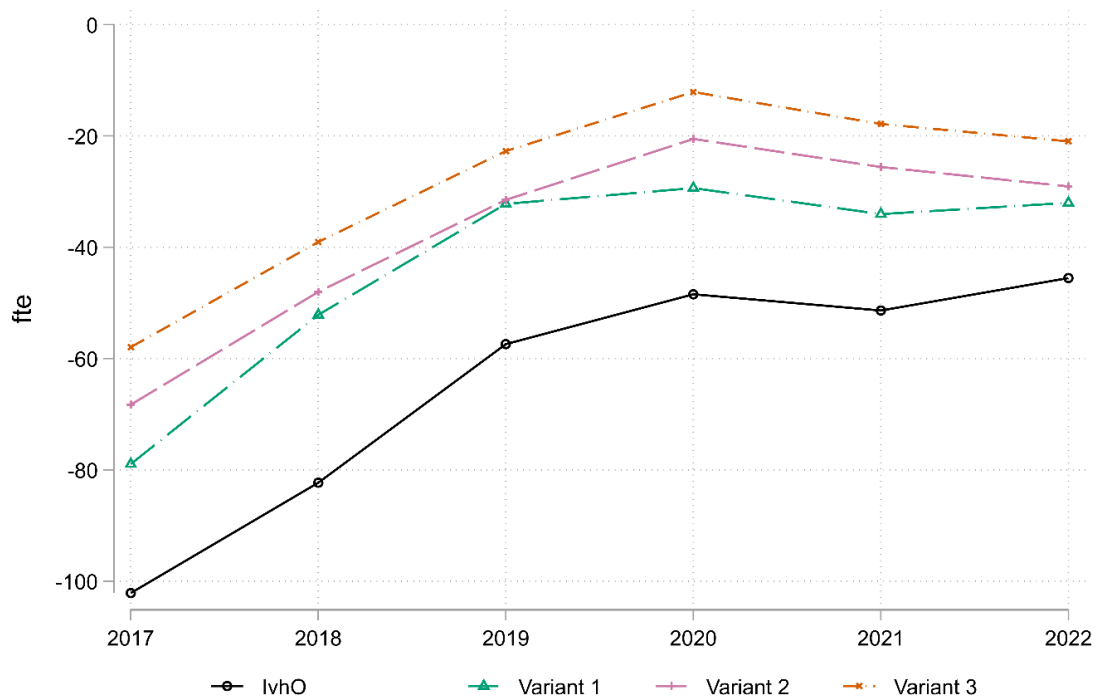
Landelijk gezien wordt er volgens deze scenario's ongeveer 889 fte bespaard (920 scholen worden in deze variant gesloten of gecombineerd). Als we nieuwe scholen hun leerling/fte laten behouden, zijn dat 878 fte. Wanneer we de lerarenweglek meenemen, dan komen we op ongeveer 764 fte uit. Beide varianten gaan gepaard met het sluiten of combineren van 893 scholen, ofwel 15% van de Nederlandse scholen.

#### *Verschillen over tijd*

Figuur 2 en 3 laten zien in hoeverre de mogelijke besparingen in het aantal FTE verschilt over tijd. In Figuur 2 staan de besparingen weergegeven in Amsterdam naar jaar. Op de horizontale as is het jaar weergegeven en op de verticale as het aantal fte dat minder nodig is voor hetzelfde aantal leerlingen, i.e. de besparingen. In Figuur 3 staan de besparingen weergegeven voor Nederland.

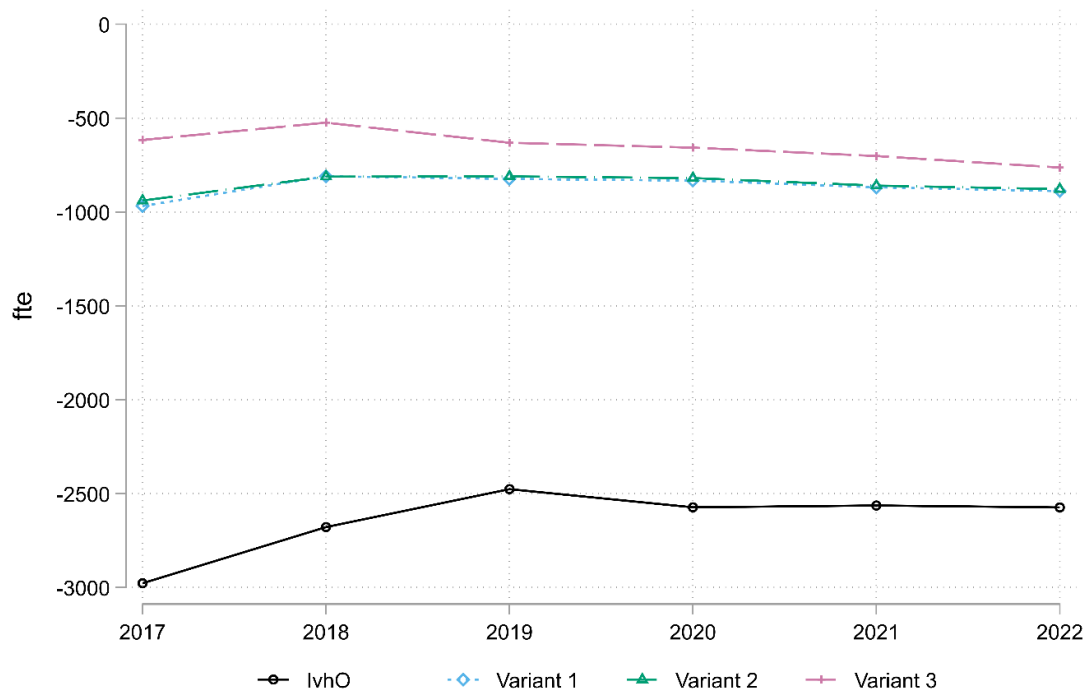
<sup>6</sup> Het aantal scholen dat hier wordt gerapporteerd als nieuwe scholen wijkt af van het rapport van BBO (BBO, 2023), omdat we hier een grens van drie jaar trekken. Uit de stukken van het BBO (2023) wordt gewerkt met een prognose van 4 jaar. Merk ook op dat wettelijk gezien 11 jaar staat vermeld om de stichtingsnorm te bereiken (Overheid, 2025).

**Figuur 2. Fte besparingen per jaar in Amsterdam**



In Amsterdam geldt dat er over tijd minder besparingen zijn, ongeacht de varianten. Dit wordt veroorzaakt door een stijgende leerling-fte-ratio in de afgelopen jaren. Het verschil met de opgelegde ratio in de varianten en de daadwerkelijke ratio wordt kleiner, waardoor de besparing lager uitvalt. Landelijk is deze tendens niet of nauwelijks zichtbaar, omdat de landelijke leerling-fte-ratio daalt.

**Figuur 3. Fte besparingen per jaar in Nederland**



### *Robuustheidschecks*

In onze eerste variant hebben we direct zowel de vervangende leerling-fte-ratio als de opheffingsgrens aangepast. We hebben nog een aantal alternatieve varianten berekend, om met meer zekerheid vast te stellen waar de besparing wordt behaald: bij een andere leerling-fte-ratio of door de grens die aangeeft wat kleine scholen zijn.

In een variant waarin we de ratio nemen van scholen tussen de 200-300 leerlingen, maar de grens van kleine scholen leggen bij de gemeentelijke opheffingsnorm, komen we uit op 36 fte besparing in Amsterdam en 819 fte in Nederland (zie Appendix Tabel A1 & A2). In een variant waarin we de ratio aanpassen naar die boven de opheffingsnorm, en scholen onder de opheffingsnorm sluiten, komen we uit op 44 en 849 fte, respectievelijk. Deze aantallen lijken, ten eerste, te suggereren dat het grootste deel van de daling in de besparing te wijten is aan de grens van 200 leerlingen waar onder scholen opgeheven of samengevoegd worden. Ten tweede, de extra aannames in de varianten draagt ook substantieel bij een lagere besparing.

Een andere terzijde willen we graag maken over het aantal scholen. Zoals eerder in deze rapportage al gemeld, moeten er een fors aantal scholen worden opgeheven of gecombineerd om de hierboven berekende fte's te besparen. Een extra variant waarin we in gemeentes met (meer dan 10 scholen) de kleinste 10% van de scholen sluiten is de besparing in Amsterdam 4 fte, en landelijk 696 fte, en het aantal scholen dat gesloten of gecombineerd moet worden respectievelijk 18 en 561. Deze resultaten benadrukken opnieuw dat voor een substantiële besparing een groot aantal schoolsluitingen nodig is.

Tot slot, afgezien van de keuze die zijn gemaakt in de aannames van de varianten, is er ook nog een statistische schattingsonzekerheid van de bespaarde fte's. Daarom geven we ook een betrouwbaarheidsinterval (zie Appendix Tabel A3 & A4) van de geschatte fte besparing. Landelijk zien we een zeer groot interval, waarbij ook extra leraren nodig zouden kunnen zijn, wat duidt op veel onzekerheid bij de schattingen van de geschatte nieuwe leerling-fte-ratio en dus de uiteindelijke fte besparing.

## **6. Conclusies, discussie en aanbevelingen**

Het sluiten van kleine scholen wordt in verschillende beleidsdocumenten gezien als een methode om een bijdrage te leveren aan het terugdringen van het lerarentekort. In deze rapportage berekenen we in verschillende scenario's de mogelijke vermindering van het lerarentekort door het sluiten van kleine scholen. In deze scenario's houden we met rekening met het volgende:

1. het sluiten van scholen onder de gemeentelijke opheffingsnorm
2. een gemeentelijke leerling-fte-ratio
3. de achterstandsscore van de school. Op scholen met een complexere leerlingpopulatie is er meer financiering om kleinere klassen te vormen. Niet corrigeren hiervoor zou kunnen leiden tot een overschatting.
4. nieuwe scholen. Scholen die pas net zijn opgericht, bijvoorbeeld in een nieuwbouwwijk, hebben vaak nog geen leerlingpopulatie boven de opheffingsnorm. Nieuwe scholen hebben enkele jaren nodig om dat aantal te bereiken. In onze berekening excluseren we nieuwe scholen, om zo een betere schatting van de fte besparing te krijgen.
5. literatuur en beschrijvende gegevens uit onze data lijkt te suggereren dat leraren op een school die sluit vaker buiten het onderwijs gaan werken dan leraren die werken op

scholen die niet sluiten. De berekende fte besparing is daarom een overschatting. We corrigeren hiervoor.

De hoofdspecificatie van de besparingsberekening, waarin we alle hierboven punten meenemen, leidt in Amsterdam tot een besparing van 21 fte bij een sluiting of fusie van 41 scholen. Landelijk is dat 764 fte bij een sluiting of fusie van 893 scholen.

De literatuur over het sluiten van scholen liet zien dat er initiële disruptieve effecten in sommige contexten gevonden worden (Beuchert et al., 2018; Bifulco & Schwegman, 2020; Engberg et al., 2012; Liu et al., 2010; Taghizadeh, 2020). Onderzoek uit andere landen laat ook zien dat er onzekerheid is over of juist ervaren of onervaren leraren bij schoolsluitingen het onderwijs verlaten (Hill & Jones, 2021; Lee & Sartain, 2020). Onze berekeningen lieten daarnaast zien dat de relatief geringe fte besparing op een relatief groot aantal sluitingen en fusies stoelt. Concluderend, het is dus onwaarschijnlijk dat het sluiten en combineren van kleine scholen een efficiënte manier is om het lerarentekort tegen te gaan.

## Literatuur

- Abalde, M. A. (2014). *School Size Policies: A Literature Review* (OECD Education Working Papers 106; OECD Education Working Papers, Vol. 106). <https://doi.org/10.1787/5jxt472ddkjl-en>
- Adriaens, H., Elshout, M., & Elshout, S. (2023). *Personeelstekorten primair onderwijs. Peildatum 1 oktober 2023*. CentERdata.
- BBO. (2020). *De staat van het Amsterdamse primair onderwijs 2020*. BBO.
- BBO. (2023). *De staat van het Amsterdamse primair onderwijs 2023*. BBO.
- Beuchert, L., Humlum, M. K., Nielsen, H. S., & Smith, N. (2018). The short-term effects of school consolidation on student achievement: Evidence of disruption? *Economics of Education Review*, 65, 31–47. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.05.004>
- Bifulco, R., & Schwegman, D. J. (2020). Who Benefits from Accountability-Driven School Closure? Evidence from New York City. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(1), 96–130. <https://doi.org/10.1002/pam.22140>
- De Haan, M., Leuven, E., & Oosterbeek, H. (2016). School Consolidation and Student Achievement. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 32(4), 816–839. <https://doi.org/10.1093/jleo/eww006>
- De Witte, K., & Van Klaveren, C. (2014). The influence of closing poor performing primary schools on the educational attainment of students. *Educational Research and Evaluation*, 20(4), 290–307. <https://doi.org/10.1080/13803611.2014.940979>
- Deunk, M., & Doolaard, S. (2014). *Onderwijs op kleine scholen: Een systematische review naar de effecten van kleine scholen op leerlingen, leerkrachten, de school en de lokale omgeving*. GION, Gronings Instituut voor Onderzoek van Onderwijs, Opvoeding en Ontwikkeling, Rijksuniversiteit Groningen.
- Deunk, M., & Maslowski, R. (2020). The role of school boards and school leadership in small schools in the Netherlands. In C. Gristy, L. Hargreaves, & S. R. Kucerova (Eds.), *Educational research and schooling in rural Europe: An engagement with changing patterns of education, space and place* (pp. 237–257). IAP.
- Engberg, J., Gill, B., Zamarro, G., & Zimmer, R. (2012). Closing schools in a shrinking district: Do student outcomes depend on which schools are closed? *Journal of Urban Economics*, 71(2), 189–203. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2011.10.001>
- Hill, A. J., & Jones, D. B. (2021). The Effect of School Closings on Teacher Labor Market Outcomes and Teacher Effectiveness. *Education Finance and Policy*, 16(4), 584–608. [https://doi.org/10.1162/edfp\\_a\\_00317](https://doi.org/10.1162/edfp_a_00317)
- Inspectie van het Onderwijs. (2020). *Staat van het Onderwijs 2020*. Inspectie van het Onderwijs. <https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2020/04/22/staat-van-het-onderwijs-2020/Staat+van+het+Onderwijs+2020.pdf>
- Kerngroep Noodplan Lerarentekort Amsterdam. (2020). *Noodplan Lerarentekort Amsterdam*. <https://bboamsterdam.nl/wp-content/uploads/2021/12/Noodplan-Lerarentekort-Amsterdam-dd-27-januari-2020.pdf>
- Lee, H., & Sartain, L. (2020). School Closures in Chicago: What Happened to the Teachers? *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(3), 331–353. <https://doi.org/10.3102/0162373720922218>
- Liu, C., Zhang, L., Luo, R., Rozelle, S., & Loyalka, P. (2010). The effect of primary school mergers on academic performance of students in rural China. *International Journal of Educational Development*, 30(6), 570–585. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2010.05.003>
- Overheid. (2025). Artikel 76. Stichtingsnorm. In *Wet op het primair onderwijs*. <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0003420&hoofdstuk=I&titeldeel=IV&afdeling=2&paragraaf=1&artikel=76&z=2025-01-01&g=2025-01-01>
- Posthumus, H., Scholtus, S., & Walhout, J. (2019). *De nieuwe onderwijsachterstandenindicator primair onderwijs*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Richards, M. P., Stroub, K. J., & Guthery, S. (2020). The Effect of School Closures on Teacher Labor Market Outcomes: Evidence From Texas. *AERA Open*, 6(2), 2332858420922837. <https://doi.org/10.1177/2332858420922837>
- Staatscourant. (2022). *Regeling aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2023*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-28567.pdf>
- Taghizadeh, J. L. (2020). Are students in receiving schools hurt by the closing of low-Performing schools? Effects of school closures on receiving schools in Sweden 2000–2016. *Economics of Education Review*, 78, 102020. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2020.102020>

## Appendix

**Tabel A1. Alternatieve varianten Amsterdam**

Definitie vervangende ratio	Definitie kleine school	2017			2018			2019			2020			2021			2022			Gemiddelde		
		fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N
Daadwerkelijke ratio	Geen	n.v.t.	17,04	190	n.v.t.	17,13	192	n.v.t.	17,48	196	n.v.t.	17,50	193	n.v.t.	17,51	191	n.v.t.	17,92	192			
Ratio scholen 200-300 lln	Scholen onder gemeentelijke opheffingsnorm	-67	18,12	47	-44	17,44	46	-32	17,64	51	-33	18,01	47	-41	17,12	42	-36	17,85	46			
Ratio niet-gesloten scholen boven de gemeentelijke opheffingsnorm	Scholen onder gemeentelijke opheffingsnorm	-62	17,12	47	-53	17,93	46	-35	18,04	51	-36	17,98	47	-39	17,55	42	-44	18,86	46			
Achterstandscorecorrectie ratio 90% grootste niet-gesloten scholen ouder dan drie jaar	10% kleinste niet-gesloten scholen ouder dan drie jaar																					
																						-4 17,28 18

**Tabel A2. Alternatieve varianten Nederland**

Definitie vervangende ratio	Definitie kleine school	2017			2018			2019			2020			2021			2022		
		fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N	fte	ratio	N
Ratio scholen 200-300 lln	Scholen onder gemeentelijke opheffingsnorm	-896	18,55	890	-706	18,41	863	-800	18,52	879	-827	18,51	883	-809	18,03	889	-819	18,07	880
Ratio niet-gesloten scholen boven de gemeentelijke opheffingsnorm	Scholen onder gemeentelijke opheffingsnorm	-960	18,49	920	-866	18,09	895	-848	18,30	913	-872	18,12	917	-871	17,59	929	-849	17,92	920
Achterstandscorecorrectie ratio 90% grootste niet-gesloten scholen ouder dan drie jaar	10% kleinste niet-gesloten scholen ouder dan drie jaar	-809	18,34	619	-781	18,08	598	-755	18,13	577	-770	18,09	593	-699	17,74	563	-696	17,83	561



**Table A3. Betrouwbaarheidsintervallen van de fte besparingen voor de diverse varianten in Amsterdam**

	2017			2018			2019		
	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens
Variant 1	-116	-79	-36	-82	-52	-20	-61	-32	-8
Variant 2	-104	-68	-29	-80	-48	-14	-56	-32	-4
Variant 3	-91	-58	-19	-69	-39	-5	-45	-23	5
	2020			2021			2022		
	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens
Variant 1	-52	-29	-4	-58	-34	-3	-55	-32	-10
Variant 2	-43	-21	5	-49	-26	2	-51	-29	-8
Variant 3	-32	-12	14	-38	-18	11	-40	-21	1

**Table A4. Betrouwbaarheidsintervallen van de fte besparingen voor de diverse varianten in Nederland**

	2017			2018			2019		
	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens
Variant 1	-2408	-968	472	-2117	-810	496	-2127	-824	479
Variant 2	-2369	-939	490	-2137	-812	513	-2119	-811	498
Variant 3	-2067	-617	834	-1872	-525	823	-1920	-632	657
	2020			2021			2022		
	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens	Ondergrens	Gemiddelde	Bovengrens
Variant 1	-2209	-833	543	-2288	-869	549	-2325	-889	547
Variant 2	-2188	-820	549	-2252	-860	532	-2308	-878	551
Variant 3	-2028	-657	713	-2099	-702	694	-2183	-764	656