

Vergaderjaar 2019–2020

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 388

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2019

In Nederland werken ruim 235.000 mensen als leraar in de sectoren primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en middelbaar beroeps-onderwijs (mbo). Samen vervullen deze personen 180.000 voltijd banen.

In deze jaarlijkse brief wordt de belangrijkste informatie over de onderwijsarbeidsmarkt voor de genoemde sectoren op een rij gezet, gebaseerd op recente gegevens en rapportages. In de bijlage wordt de informatie uitgebreider en diepgaander beschreven met grafische weergaven van de resultaten¹. In deze brief worden alleen feitelijke zaken over de arbeidsmarkt samengevat. De Kamer wordt apart geïnformeerd over het lerarenbeleid. De beleidsbrief ontvangt u tegelijkertijd met deze brief (Kamerstuk 27 923, nr. 387).

Zaken die onderstaand worden behandeld met de daarbij gebruikte bronnen:

- Personeelsaantallen en kenmerken (DUO gegevens)².
- Vacatures in het afgelopen jaar (onderzoek Arbeidsmarktbarometer)³.
- Arbeidsmarktramingen voor de komende jaren. Op verzoek van de Minister van BVOM is hard gewerkt om deze actueler te maken: de gegevens zijn nu niet langer gebaseerd op het personeelsbestand van 2 jaar geleden maar op dat van vorig schooljaar (onderzoek Mirror)
- De positie van afgestudeerden van lerarenopleidingen de eerste jaren op de arbeidsmarkt (onderzoek Loopbaanmonitor)⁴.
- Bevoegdheden in het vo en het po (onderzoek IPTO)⁵.
- Personeel niet in loondienst (jaarverslagen scholen).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

- Banenafspraken en quotumwet.

In de bijlage komen tevens kort aan de orde de regionale ontwikkeling van leerling-leraar verhoudingen (DUO-gegevens), verhuisbewegingen van leraren (DUO-gegevens en APPO onderzoek), een internationaal overzicht van lerarentekorten (Talis onderzoek), de ziekteverzuimgegevens berekend door DUO, gegevens over uitkeringen (van UWV en Participatiefonds), de looptijd van de afgesloten cao's en de functiemix cijfers. In de bijlage is ook te vinden welke bronnen voor de gegevens gebruikt zijn. Nieuwe rapporten voor veel van deze gegevens worden tevens met deze brief meegezonden. Tevens worden tegelijkertijd met deze brief regionale rapporten gepubliceerd met de lerarenramingen per arbeidsmarktgebied⁶.

De informatie in deze brief is gebaseerd op analyses van databestanden, aangevuld met verdiepend onderzoek. Voor de analyses zijn gevalideerde bestanden nodig. Omdat dit relatief veel tijd kost, beschrijven de resultaten niet altijd de meest actuele situatie. Veel gegevens zijn gebaseerd op bestanden uit het begin van schooljaar 2018/2019. De effecten van het meest recente beleid uit het afgelopen schooljaar en het beleid dat op dit moment wordt gevoerd zijn daar dan ook nog niet in terug te vinden (zoals de grote toename van de zijinstroom). Wel kan een inschatting gemaakt worden van het effect van het beleid van de afgelopen jaren.

Complexiteit arbeidsmarkt voor leraren

De arbeidsmarkt voor leraren is grotendeels een gesloten systeem. We kunnen vrij goed berekenen hoeveel leerlingen er de komende jaren in de onderwijssoorten zijn, we kunnen vaststellen hoeveel leraren er dan nodig zijn en daarop kunnen we het aantal beschikbare mensen met een lesbevoegdheid leggen. In de praktijk zijn er een aantal factoren die dit op het oog simpele systeem iets ingewikkelder maken.

Toegang tot de arbeidsmarkt is in principe alleen mogelijk met een opleiding aan een (hbo of wo) lerarenopleiding. Onzekere factoren daarin zijn nog wel de ontwikkeling van de toestroom naar de lerarenopleidingen (van middelbare scholieren maar ook van zijinstromers uit andere sectoren die overstappen), de mate waarin de studenten de opleiding afmaken en daarna welk deel in het onderwijs gaat werken. Tevens is van belang in hoeverre mensen die in het onderwijs werken dat blijven doen en in welke mate mensen die ooit het onderwijs hebben verlaten weer terug willen komen. Ook speelt een rol hoeveel uren per week die leraren werken, oftewel de deeltijdfactor.

Bij de vraagkant van de arbeidsmarkt wordt de belangrijkste rol gespeeld door het aantal leerlingen. Dit wordt vrij nauwkeurig voorspeld met de jaarlijkse referentieramingen van OCW die op Prinsjesdag aan de Kamer worden gezonden. Om na te gaan hoeveel leraren er in de komende jaren nodig zijn kan de huidige verhouding tussen leerlingen en leraren worden genomen en naar de toekomst door worden gerekend. Vanzelfsprekend betekent een verschuiving in deze zogeheten leerling-leraar ratio ook een andere vraag. Ook kan een tekort aan leraren leiden tot een verschuiving in deze ratio. Dat kan zijn omdat er plekken open blijven, maar ook als scholen door het beperkt beschikbaar zijn van leraren overgaan op een andere onderwijsmethode waarvoor minder gediplomeerde leraren nodig zijn.

⁶ Deze rapporten zijn te vinden op rijksoverheid.nl en op de websites van Appo en Voion.

Een factor van belang voor de arbeidsmarkt in het primair onderwijs is dat er grote verschillen zijn tussen regio's. Deels is dat terug te voeren tot verschillende ontwikkelingen in leerlingaantallen. In grote lijnen is het zo dat in de grote steden de afgelopen jaren het aantal leerlingen is gestegen terwijl elders in Nederland het aantal leerlingen is gedaald. Landelijk levert dit een beeld op van nog steeds iets dalende leerling aantallen, die over enkele jaren zullen gaan stijgen.

Voor het voortgezet onderwijs is er minder sprake van regionale verschillen, daar speelt veel nadrukkelijker het verschil tussen vakken. Voor de bèta vakken is het verwachte tekort groter dan voor de meeste andere vakken. De komende jaren krijgt het voortgezet onderwijs te maken met leerling dalingen, wat waarschijnlijk ook een eigen dynamiek zal veroorzaken voor de vraag naar leraren.

Het middelbaar beroepsonderwijs heeft op de arbeidsmarkt voor leraren weer een eigen dynamiek door de grote instroom van praktijkdeskundigen. Hiervoor wordt ook geconcurrereerd met een andere arbeidsmarkt en zijn de gegevens niet zo precies vast te stellen als voor het primair en voortgezet onderwijs.

Samenvatting: tekorten aan leraren de komende jaren

Voor de komende jaren voorspellen de arbeidsmarkt ramingen tekorten in het primair en voortgezet onderwijs. Hierbij de waarschuwing dat dit in feite tekorten zijn die bovenop de huidige situatie komen. Dat heeft te maken met de systematiek van de ramingen zoals hieronder wordt uitgelegd.

Voor de ramingen wordt gebruik gemaakt van het bestaande personeelsbestand per 1 oktober 2018. In dat bestand is niet te zien of er tekorten zijn, alleen de mensen die bij scholen werken zijn te zien. Van contacten in het veld en berichten in de media weten we dat er wel degelijk nu reeds tekorten zijn. De voorspelde tekorten op basis van het bestaande personeelsbestand komen daar dus bovenop. Vandaar dat gesproken wordt van tekorten bovenop de huidige situatie.

In het primair onderwijs leveren de tekorten een regionaal gespreid beeld op. Dit is deels terug te voeren tot stijgingen en dalingen van leerlingaantallen in de loop der jaren. In de Randstad, en met name de G5⁷, is sprake van een situatie met sterk toenemende tekorten aan leraren. In de rest van Nederland is het afgelopen jaar nog gelukt om extra leraren aan te nemen bovenop het bestaande personeel. De voorspellingen op langere termijn geven aan dat deze tekorten bij ongewijzigde omstandigheden blijven toenemen, waarbij uiteindelijk heel Nederland er mee te maken zal krijgen, met de grootste problemen in de G5.

In het voortgezet onderwijs zijn de tekorten ook niet in cijfers bekend, hooguit is een indicatie te zien in de mate waarin deze vakken onbevoegd worden gegeven. Voor het voortgezet onderwijs zijn de tekorten in veel mindere mate regionaal gespreid. Hier gaat het meer om specifieke tekortvakken (verderop wordt verteld welke dat zijn). De verwachting is dat bij de vakken die nu tekortvakken zijn voor het merendeel in de toekomst extra tekorten zullen ontstaan, terwijl voor de overige vakken waarschijnlijk voldoende leraren te vinden zijn.

Voor het middelbaar beroepsonderwijs is het wat moeilijker de arbeidsmarkt voor leraren te voorspellen, aangezien we daar minder exacte gegevens over beschikbaar hebben. Een voorname reden is dat veel

⁷ Almere, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

leraren gerekruteerd worden uit de bedrijfspraktijk. Voor de vakken die overeenkomen met het voortgezet onderwijs worden dezelfde ontwikkelingen verwacht. Voor andere vakken is sprake van een concurrentiestrijd met het bedrijfsleven, waarbij in sectoren met een rappe arbeidsmarkt ook problemen kunnen ontstaan.

Verschil met vorige raming

De vorige raming was gebaseerd op het personeelsbestand van oktober 2016 (Kamerstuk 27 923, nr. 344), waarmee nu dus een sprong van 2 jaar is gemaakt. Als we de nu voorspelde tekorten met die uit de voorgaande raming vergelijken is het allereerst relevant om nogmaals op te merken dat bij iedere raming voor het po en vo weer vanaf een niveau van nul tekorten in het startjaar (hier 2018) wordt gestart, want tekorten kunnen we in de bestanden niet zien. Bovendien zijn we in de nieuwe raming overgestapt op het presenteren van resultaten bij een neutraal conjunctuurverloop in plaats van een optimistisch conjunctuurverloop. Beide punten verlagen de getoonde voorspelde tekorten.

Als we voor deze punten in de vergelijking corrigeren, dan is het voorspelde tekort in het po in 2024 alsnog bijna 1.300 fte lager dan in de voorgaande raming. Ondanks het slechte nieuws van de doorzettende tekorten is dit een positieve ontwikkeling. Er hebben zich dus ten opzichte van de voorgaande raming in twee jaar tijd zeker een aantal gedragsveranderingen voorgedaan. In het verleden nam de betrekkingssomvang van degenen die in het onderwijs bleven werken gemiddeld af, maar deze afname is sterk verminderd. Dit is een duidelijke gedragsverandering bij de deeltijdwerkers. Voorts is de instroom in 2018 van leraren in het po relatief hoog geweest, mogelijk mede ten gevolge van het beschikbaar stellen van de zogeheten werkdrukmiddelen, hetgeen een beleidseffect betreft, en extra zijinstroom en meer instroom uit de stille reserve. Op de laatste twee punten is ook intensief beleid gevoerd.

Voor het vo zijn de verschillen met de vorige raming geringer dan in het po en bedragen 800 fte in 2024. De voorspelde tekorten voor het vo zijn echter juist hoger dan voorheen geraamd, met name door toegenomen uitstroom. Wat betreft de vakken valt op dat Nederlands nu meer dan in het verleden naar voren komt als tekortvak.

De sectoren po, vo en mbo worden in deze brief verder apart besproken. Naast veel overeenkomsten zijn er namelijk duidelijke verschillen tussen de arbeidsmarkten voor leraren in de drie onderscheiden sectoren. Uit onderzoek, dat in de bijlage besproken wordt, blijkt tevens dat er slechts in zeer geringe mate sprake is van een overstap van leraren naar een andere onderwijssector.

Personeel niet in loondienst

Voor op de verschillende onderwijssoorten wordt ingegaan nog wat informatie over het personeel niet in loondienst van de scholen, oftewel de PNIL. Wij hebben de Kamer toegezegd eerst heel gericht te proberen om wat greep te krijgen op wat er nu precies in de PNIL gebeurt. Begin 2019 is daarom een pilot ingezet bij DUO om in beeld te brengen waar de PNIL uit bestaat en hoe de informatie daarover is op te vragen. Daaruit is gebleken dat de PNIL van veel verschillende leveranciers afkomstig is. Hierdoor, en door de vrijwilligheid van de dataleveringen, heeft het nog onvoldoende kwalitatieve en representatieve informatie opgeleverd. Daarom zetten wij nu in op een tweeledig vervolg:

- verplicht verstrekken van beleidsinformatie over de PNIL door schoolbesturen in po en vo;

- verder inzetten op het maken van afspraken tussen schoolbesturen over het gebruik van de PNIL, over uitzendbureaus én andere vormen van PNIL.

In deze brief worden wel de gegevens per sector verstrekt van het aandeel PNIL op het totale personeel zoals wij dat uit de financiële jaarverslagen van scholen kunnen halen. Bij deze gegevens is het niet mogelijk onderscheid naar functies te maken.

Primair Onderwijs

In het po werkten vorig schooljaar 128.000 personen als leraar. De helft van hen heeft een voltijdsbaan (meer dan 0,8 fte). Een op de zeven heeft een baan van 0,5 fte of minder.

Minder leerlingen, meer leraren, maar niet gelijk verdeeld

Er is nog steeds sprake van een leerlingdaling over heel Nederland, maar in de grootste tekortgebieden (met name de G4) is er juist sprake van een stijging van het aantal leerlingen. Echter, de ontwikkeling van het aantal leraren is hier tegengesteld aan: in de gebieden zonder tekorten zijn er relatief meer leraren gekomen, in de tekortgebieden relatief minder. Scholen hebben extra geld gekregen vanuit de werkdrukgeden. Uit de financiële cijfers over 2018 bleek dat er in het po minder geld over gehouden is dan het jaar ervoor. Landelijk zien we dat er meer leraren (zo'n 500 fte) en meer ondersteunend personeel (zo'n 2.500 fte) zijn.

Het aantal online vacatures stabiliseert

Uit onderzoek blijkt dat in het po het aantal online vacatures de laatste jaren fors stijgt. Het afgelopen schooljaar is het aantal online vacatures gestabiliseerd ten opzichte van het jaar daarvoor.

Dat het meer moeite kost leraren te vinden, is te zien aan het feit dat voor 76% van de vacatures voor leraren afgelopen schooljaar minder dan vijf kandidaten reageerde. Volgens de scholen was 64% van de lerarenvacatures moeilijk vervulbaar. Het aandeel na drie maanden niet vervulde vacatures steeg naar 23% in schooljaar 2018/2019.

Voorspelde tekorten

De belangrijkste indicator voor aanstaande tekorten is de jaarlijks uitgevoerde arbeidsmarkttraming. Deze raming is, uitgaande van de huidige leerling leraar ratio, gebaseerd op de aantallen leraren die de komende jaren nodig zijn op grond van de door OCW geraamde leerling-aantallen en Pabo-afgestudeerden, alsmede de leeftijd en verwachtingen van gedragingen van (potentiële) leraren.

Voor de resultaten van deze raming beschreven worden, twee belangrijke kanttekeningen:

- De ramingen voorspellen vanuit het personeelsbestand per 1 oktober 2018. Tekorten op dat moment zijn in de raming niet zichtbaar. Geluiden uit het onderwijsveld en aanwijzingen uit andere onderzoeken dat er tekorten zijn kunnen echter niet worden genegeerd. Daarom wordt in de raming voor de komende periode gesproken over *tekorten bovenop de huidige situatie*.
- Bij de ramingen worden scenario's opgesteld voor de economische ontwikkelingen, die invloed hebben op de arbeidsmarkt voor leraren. Tot voor kort gingen wij in de samenvatting uit van het optimistische economische scenario. Gezien de huidige ontwikkelingen in de wereldeconomie gaan wij deze keer uit van het neutrale economische scenario, dat op termijn iets lagere tekorten laat zien.

De nieuwe raming geeft aan dat, voor het schooljaar 2024/25, bij gelijkblijvende omstandigheden, een tekort van circa 1.970 fte aan leraren verwacht wordt bovenop de huidige situatie.

De voorspelde tekorten pakken lager uit dan in de vorige raming was voorspeld. Dit heeft voor een deel te maken met de hierboven genoemde punten: het neutrale economische scenario en het feit dat het om tekorten gaat bovenop de huidige situatie. Deels is er echter ook sprake van een afname door veranderde omstandigheden.

In vergelijking met de vorige raming kan geconstateerd worden dat er meer leraren bij zijn gekomen dan was verwacht. Dit heeft deels te maken met extra instroom vanuit de stille reserve en extra zijinstroom. Op beide punten wordt door het ministerie intensief beleid gevoerd.

Verder speelt nog een fenomeen rond de omvang van de betrekking. Leraren stappen na enkele jaren werken nog steeds vaak over naar deeltijdwerk, maar verlagen hun contractomvang gemiddeld minder dan was verwacht. Ook dit is een punt waarop in de bestrijding van het lerarentekort de nadruk wordt gelegd.

(Voortgezet) speciaal onderwijs

In de ramingen wordt het (voortgezet) speciaal onderwijs, kortweg (v)so, meegenomen in het primair onderwijs. Als we naar de situatie in het (v)so specifiek kijken zien we relatief iets lagere tekorten voor het (v)so dan voor de rest van het po. Dit ondanks het feit dat het (v)so groeit en de rest van het po krimpt. Het lijkt erop dat de problematiek in het (v)so de komende jaren landelijk gezien iets minder groot zal zijn dan in de rest van het po. Dit neemt niet weg dat ook in het (v)so de komende jaren toenemende krapte gevoeld gaat worden, temeer omdat er in het (v)so vaak behoefte is aan mensen met een specifieke achtergrond.

Schoolleiders

In de ramingen voor het po worden de schoolleiders en de leraren samen genomen. Schoolleiders zijn geregeld ook deels actief als leraar en schoolleiders en leraren stappen in de praktijk ook over naar elkaars functie. Een tekort aan leraren heeft daarmee een negatieve invloed op het aantal beschikbare schoolleiders en omgekeerd. Over het algemeen blijkt uit het vacatureonderzoek dat het aantal vacatures voor schoolleiders minder hard gegroeid is dan het aantal vacatures voor leraren, dat er gemiddeld iets meer kandidaten per vacature zijn en dat het makkelijker is om vacatures voor schoolleiders te vervullen binnen afzienbare tijd.

Belangrijkste oorzaken tekorten

De achtergrond van de verwachte tekorten in het po zijn:

- De leraren in het po zijn relatief oud, al is de gemiddelde leeftijd ondertussen aan het afnemen. Van het onderwijsgevend personeel is 23% 55 jaar of ouder (van de directeurs 44%). De komende jaren gaan veel leraren met pensioen. Door het verhogen van de pensioenleeftijd en het langer doorwerken van veel leraren is dit enkele jaren uitgesteld, maar de komende jaren zal dit alsnog plaatsvinden.
- Het aantal afgestudeerden van de Pabo's is de afgelopen jaren gedaald. Het percentage studenten dat aan de Pabo begint en deze ook afmaakt zal naar verwachting de komende jaren iets hoger zijn, gelet op de recente instroomgegevens. Voor studiejaar 2019/2020 laten de aanmeldcijfers momenteel weer een stijging van 7% in de instroom op

de Pabo's zien, ten opzichte van dezelfde peildatum een jaar geleden⁸. Dat is goed nieuws. Net als het jaar er voor is het aantal deeltijdstudenten het meeste gestegen (24%). De instroom van alleen de Pabo's is echter niet groot genoeg om te kunnen voorzien in de vraag.

- De grote leerlingdaling als gevolg van de bevolkingskrimp is bijna achter de rug. Tevens vindt deze leerlingdaling regionaal plaats, er zijn ook gebieden met leerling stijging.
- Door de krimpende algemene arbeidsmarkt is de concurrentie van andere sectoren groot.

Kanttekeningen bij ramingen en langere termijn

De ramingen zijn gebaseerd op ontwikkelingen in het verleden die voorspellen wat er in de toekomst gebeurt bij gelijkblijvende omstandigheden.

In de werkelijkheid zal dat niet zo zijn. Tekorten kunnen juist mensen naar opleidingen trekken en ook ontwikkelingen op de rest van de arbeidsmarkt zullen hun invloed hebben op de keuze voor het leraarschap. Dit zijn allemaal zaken die moeilijk te voorzien zijn.

De raming over tien jaar levert nog grotere tekorten op dan die over vijf jaar. Verwacht wordt dat in vrijwel alle regio's dan een tekort is van in totaal ruim 8.000 fte. Ramingen over zo'n lange tijd zijn minder betrouwbaar, al was het alleen al omdat het uitgangspunt «bij ongewijzigde omstandigheden» voor een periode van tien jaar nooit op zal gaan. Er zijn flink wat maatregelen door OCW, landelijke en regionale partners en scholen in gang gezet waarvan een groot deel pas impact heeft na het startpunt van de huidige ramingen (het personeelsbestand op 1 oktober 2018). Voorstelbaar is dat de resultaten op de arbeidsmarkt nog meer in positieve zin worden beïnvloed door de specifiek maatregelen tegen het lerarentekort en de gelden die beschikbaar zijn gesteld voor salarisverhoging via de cao's en maatregelen tegen werkdruk.

Wat hieruit echter als waarschuwing naar voren komt, is dat er zeker geen sprake is van een hobbel in de trend die vanzelf over gaat. Maatregelen tegen het lerarentekort zullen onverminderd nodig zijn om ook in de toekomst kwalitatief voldoende sterk onderwijs te kunnen geven.

Goede uitgangspositie voor starters

Voor starters heeft de huidige arbeidsmarkt het voordeel dat zij makkelijker in het onderwijs aan het werk kunnen komen. Het aandeel afgestudeerden van de Pabo dat na een half jaar een baan heeft in het onderwijs is gestegen naar 90% voor de lichten die in 2018 is afgestudeerd.

Positief is ook dat de uitval, in de eerste vijf jaar dat afgestudeerden werkzaam zijn als leraar in het basisonderwijs, lager is dan bij oudere afstudeercohorten. Dit betekent dat het onderwijs er in de meeste gevallen beter in slaagt starters voor het onderwijs te behouden.

Wat verder opvalt is dat startende leraren, die na de Pabo in het onderwijs zijn gaan werken, veel vaker een reguliere baan (in plaats van een invalbaan) hebben en ook veel vaker een vast contract hebben, of uitzicht daarop. De noodzaak tot verhuizen na het afstuderen om in het onderwijs te kunnen werken lijkt ook te verminderen. Dit zijn positieve ontwikkelingen die passen bij de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd is het van belang om aandacht te blijven houden voor de begeleiding van starters vanuit de opleiding, maar ook van zij-instromers en herintreders met als doel de uitval nog verder terug te dringen.

⁸ Het betreft hier voorlopige instroomcijfers van de Vereniging Hogescholen, de definitieve cijfers volgen in januari.

Recente ontwikkelingen en tekorten in de grote steden

Zoals gemeld zijn er afgelopen schooljaar meer leraren in het po komen werken terwijl het aantal leerlingen licht daalde. Dit heeft geleid tot een verandering in de verhouding tussen het aantal leerlingen en het aantal fte leraren, de zogenaamde leerling-leraar ratio. Deze is landelijk gezien gedaald, wat betekent dat men gemiddeld meer fte leraren per leerling heeft dan voorheen. Dat geldt voor het grootste deel van Nederland. Tegelijkertijd is de leerling-leraar ratio gestegen in Almere, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en in mindere mate in Groningen. Daar lijkt men dus ook op basis van deze cijfers op dit moment het meeste last te hebben van het lerarentekort. Dat past ook bij het beeld van de regionale arbeidsmarktramingen van eerdere jaren waaruit bleek dat deze regio's als eerste te maken zouden krijgen met het lerarentekort. Daarbij moet wel worden aangemerkt dat het niet kunnen vervangen van leraren bij ziekte, uitval of zwangerschapsverlof niet in deze cijfers zichtbaar wordt, terwijl het uiteraard wel wordt gevoeld, ook breder dan de genoemde regio's.

Uit recent onderzoek naar mobiliteit van leraren tussen scholen in het primair onderwijs bleek tevens dat de instroom van leraren naar de G5⁹ de afgelopen 5 jaar constant is gebleven, maar dat de uitstroom van leraren uit deze gebieden naar elders fors is gestegen. Voor de gehele G5 betekent dit dat zij van netto «ontvangers» van leraren uit andere gebieden in rap tempo netto «verliezers» aan andere gebieden zijn geworden. Deels kan dit komen doordat leraren die in het verleden van andere regio's naar de grote steden trokken, omdat ze in de eigen regio geen baan kunnen vinden, nu terug gaan naar de regio waar ze uit afkomstig zijn omdat de arbeidsmarktsituatie is veranderd. Ze kunnen daar nu wel een baan vinden, met als extra voordeel dat de woonkosten een stuk lager zijn en familie en oude vrienden in de regio wonen

Naast leraren van andere scholen zijn afgestudeerden van de Pabo belangrijk bij het vervullen van vacatures. Ook hier is een verandering in gedrag waarneembaar. Zoals hiervoor gemeld bestaat het vermoeden dat Pabo afgestudeerden vaker in de buurt waar zij afstuderen een baan vinden en minder vaak naar andere gebieden verhuizen. Ook dit is in het nadeel van de G5, die een grotere behoefte hebben aan afgestudeerden dan de Pabo's in hun eigen gebied kunnen leveren.

Minder werkdruk door, onder andere, een ruimer lerarencorps betekent op scholen in gebieden waar geen tekorten zijn dat meer leraren voor het onderwijs behouden kunnen blijven. Tevens zorgt het er voor dat Pabo afgestudeerden niet voor het onderwijs verloren gaan.

Landelijk beleid is goed om het totaal aantal beschikbare leraren zo hoog mogelijk te houden. Voor de scholen in de grote steden betekenen de bovenstaande ontwikkelingen echter dat zij nog meer dan voorheen moeite hebben om voldoende leraren aan te nemen. Daarom voert OCW ook specifiek beleid gericht op scholen en regio's met de grootste tekorten.

Overstap naar andere sectoren

De afgelopen jaren zijn gemiddeld 381 leraren per jaar van het po naar het vo overgestapt en 126 leraren van het po naar het mbo. Deze aantallen betreffen respectievelijk 0,3% en 0,1% van het totale aantal leraren in het po. De omgekeerde overstap van het vo en het mbo naar het po wordt jaarlijks gemiddeld door respectievelijk 192 en 36 leraren gemaakt. Als gekeken wordt naar het totale percentage overstappers naar een van de

⁹ Almere, Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht.

andere sectoren bedraagt dit in het po van 2017 op 2018 0,4% van de leraren tegen 1,0% bij het vo en 1,3% bij het mbo.

Meeste leraren basisonderwijs zijn bevoegd

Voor de tweede maal is bestandsonderzoek uitgevoerd om inzicht in de bevoegdheidssituatie in het po te krijgen. Hierbij is louter gekeken naar de leraren in het basisonderwijs, omdat dit de meest eenduidige situatie is.

Dit onderzoek is uitgevoerd met behulp van het diplomabestand van DUO. Dit bestand is betrouwbaar voor degenen die vanaf 1970 zijn geboren. In de periode daarvoor werden de diploma's hoger onderwijs niet bijgehouden. Bij 1,3% van de leraren (2017: 1,1%) kunnen we in 2018 geen bevoegdheid voor het po vinden. Hierbij kunnen personen zitten die onder een toegestane uitzonderingsregel vallen. In werkelijkheid zal het percentage onbevoegden daarom lager liggen.

Aandeel personeel niet in loondienst licht gestegen

De gegevens over het personeel dat in dienst is van de onderwijsinstellingen verkrijgt DUO via de salarisadministraties van de scholen. Voor degenen die niet in loondienst zijn van de scholen (zoals uitzendkrachten en payrollers) is DUO aangewezen op de jaarverslagen die de scholen na afloop van het schooljaar als verantwoording van de bestedingen indienen. Hieruit blijkt dat het bedrag dat besteed wordt aan personeel niet in loondienst de afgelopen jaren is gestegen. Ging het in 2017 nog om 4,0% van het totale bedrag besteed aan personele kosten, in 2018 was dit 4,2%. Uit de gegevens is niet zichtbaar aan welke functies dit geld is besteed.

Voortgezet Onderwijs

In het vo werkten vorig schooljaar 75 duizend personen als leraar, die met elkaar 60 duizend fte invullen. Bijna twee derde heeft een voltijdsbaan. Een op de twaalf heeft een baan van 0,5 fte of minder.

De situatie op de arbeidsmarkt in het vo is van een andere aard dan die in het po. Er zijn geen grote verschillen tussen regio's en er is evenmin sprake van een snel oplopend tekort voor het gehele onderwijzend personeel. Wel kan grofweg gezegd worden dat de verwachte tekorten in de Randstad iets ernstiger zullen zijn dan in de rest van Nederland. In het vo zijn de problemen specifiek geconcentreerd bij enkele tekortvakken (zie verderop welke vakken dit zijn). Naar verwachting wordt de situatie voor de andere vakken de komende jaren iets beter, mede door de leerlingdaling, maar voor de tekortvakken lijkt de situatie juist ernstiger te worden.

Vacaturesituatie constant

In het vo is het aantal vacatures voor leraren dat op internet wordt gevonden de laatste drie jaar vrij constant gebleven, na een stijging in de twee jaren daarvoor.

Bij 42% van de vacatures voor leraren reageerden afgelopen schooljaar minder dan vijf kandidaten. Volgens de scholen was 43% van de lerarenvacatures moeilijk vervulbaar. Het aandeel na drie maanden niet vervulde vacatures is 8%.

De uitgangspositie voor starters in het vo blijft goed

Door de krapte op de arbeidsmarkt zijn de baankansen voor afgestudeerde nieuwe leraren voor verreweg de meeste vakken goed te noemen. Het aandeel afgestudeerden van de lerarenopleiding 2^e graads en de universitaire lerarenopleiding dat na een half jaar een baan heeft in het onderwijs is voor de lichting die in 2018 is afgestudeerd constant op 83%. De uitval van startende leraren in het vo na vijf jaar is voor de gediplomeerden van de lerarenopleiding tweedegraads wat afgenomen, voor de universitaire lerarenopleiding is dit constant gebleven.

Een positieve ontwikkeling is dat startende leraren na een half jaar iets vaker een contract met (uitzicht op) een vaste aanstelling hebben, dit is gestegen naar 78% in het vo (was 74%). Het aandeel personen met een aanstelling van 0,8 fte of meer is voor beide lerarenopleidingen voor het vo constant gebleven op ongeveer 56%.

Verwachte tekorten nemen toe in specifieke vakken

Evenals bij het po geldt de kanttekening dat de raming uit gaat van gelijk blijvende omstandigheden, uitgaande van de startsituatie oktober 2018. De komende jaren heeft het vo te maken met een leerlingdaling. De totale behoefte aan leraren houdt daarmee naar verwachting gelijke tred. Zo wordt verwacht dat de totale behoefte aan leraren in fte de komende 10 jaar met zo'n 8% zal afnemen. De komende jaren gaan echter ook veel leraren met pensioen. Door het verhogen van de pensioenleeftijd en het langer doorwerken van veel leraren is dit enkele jaren uitgesteld.

In de arbeidsmarktramingen wordt, uitgaande van de verwachte uitstroom en de mogelijke instroom aan leraren, over 5 jaar, voor het schooljaar 2024/25, bij gelijkblijvende omstandigheden een tekort van 1.300 fte aan leraren verwacht bovenop de huidige situatie.

Wel dient hierop aangevuld te worden dat de meest recente instroomcijfers van de lerarenopleiding geen positief beeld laten zien. Vorig jaar daalde het aantal aanmeldingen voor de lerarenopleidingen en dit studiejaar wordt wederom een daling verwacht op basis van de voorlopige aanmeldcijfers.

De concentratie van de onvervulde vraag bij bepaalde vakken zorgt dat daar de druk hoog is. De verwachting is dat de druk op de tekortvakken toe gaat nemen terwijl de overige vakken juist weinig problemen zullen ondervinden.

Maar aantal onbevoegd gegeven lessen daalt

In vier jaar tijd is het percentage onbevoegd gegeven lessen, dat in 2014 nog 5,6% bedroeg, met ruim een kwart gedaald naar 4,1%. Voor sommige vakken is dat percentage aanmerkelijk hoger, in het geval van het vak Wiskunde bijvoorbeeld 6,0%.

De daling is terug te zien bij alle onderwijssoorten. Tussen de verschillende onderwijssoorten zijn zoals elk jaar verschillen te constateren. Het vmbo heeft het hoogste percentage onbevoegd gegeven lessen, het vwo heeft het laagste percentage.

Het percentage benoembaar gegeven lessen bedroeg over 2018 8,4%. Het gaat bij benoembaar om lessen waarbij mensen (nog) niet bevoegd zijn, maar volgens de regels wel les mogen geven. Het merendeel betreft mensen die in opleiding zijn. Dat dit percentage over iets langere tijd bekeken al jaren aan het stijgen is, duidt er op dat veel wordt ondernomen

om onbevoegden om te scholen naar bevoegden. Ten opzichte van vorig jaar heeft het percentage zich gestabiliseerd.

Onbevoegdheid en tekorten

Een deel van de lessen in het vo wordt on(der)bevoegd gegeven, wat ook duidt op krapte. Het is aannemelijk dat op dit moment al sprake is van tekorten die worden opgelost door leraren on(der)bevoegd les te laten geven (al beschikken deze leraren meestal wel over een lesbevoegdheid voor een ander vak).

Als de kennis over de onbevoegd gegeven lessen en de ramingen voor de tekorten in de komende tien jaar worden gecombineerd, kunnen we de hoofdvakken in het vo als volgt indelen:

- Permanente tekortvakken: Informatica, Natuurkunde, Scheikunde, Wiskunde, Techniek, Gezondheidszorg en Welzijn.
- Vakken met een afnemend tekort: Nederlands, Economie, Maatschappijleer. Ook bij Engels en Biologie neemt het tekort af, maar bij aanvang is het tekort hier al relatief laag;
- Vakken met een oplopend tekort: Duits, Frans, Klassieke Talen;
- De vakken met permanent lage tekorten: Geschiedenis, Levensbeschouwing, CKV, Kunstvakken, Lichamelijke Opvoeding, Overige Vakken.

Langere termijnen conclusies tekorten

De raming over tien jaar levert ondanks de leerlingdalingen hogere tekorten op: bij gelijkblijvende omstandigheden in 2029 een tekort van ruim 1.600 fte. De verwachting is dat dit tekort voor het grootste deel geconcentreerd zal zijn bij de tekortvakken die hiervoor zijn genoemd. Voor de overige vakken worden tegen die tijd geen noemenswaardige tekorten verwacht.

Een belangrijke ontwikkeling die zich in het voortgezet onderwijs de komende jaren voor doet is de leerlingdaling. De vraag is in hoeverre ontwikkelingen op dit gebied de gemaakte ramingen gaan verstoren. Als scholen die weinig leerlingen hebben toch in stand gehouden worden, bijvoorbeeld vanwege het maatschappelijk belang dat zij dienen, kan dit betekenen dat zij relatief veel leraren in dienst hebben voor het aantal leerlingen. En daarmee wordt landelijk de behoefte aan leraren groter. Een andere ontwikkeling is ook mogelijk, namelijk dat scholen die minder leerlingen hebben een minder gevarieerd keuzepakket aan lessen aan gaan bieden omdat leraren voor alle vakken inhuren financieel een te zware last is. Dat betekent dan weer meer ruimte op de arbeidsmarkt voor de vakken die hierdoor niet gegeven worden.

Veel indicatoren die jaarlijks worden vastgesteld voor de arbeidsmarkt voor leraren in het vo blijken voor het afgelopen schooljaar hetzelfde beeld aan te geven als voor het vorige jaar. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat het aantal leerlingen iets gedaald is, dus daarmee ook het aantal fte dat nodig is om les te geven.

Als we een vergelijking met het primair onderwijs maken is het duidelijk dat de problemen die er nu zijn en die zich op korte termijn zullen gaan voordoen per vak sterk verschillen. Dit duidt op een behoefte aan specifiek beleid voor verschillende vakken in het voortgezet onderwijs. Ook zien we – hoewel minder dan in het primair onderwijs en minder dan het verschil tussen vakken – een verschil tussen regio's in het voortgezet onderwijs en oplopende of afnemende tekorten ook in relatie tot leerlingdaling en de vervangingsvraag. Daarom is het verstandig om naast een vakspecifieke

aanpak ook een aanpak te kiezen die past bij de uitdagingen van de desbetreffende regio op de korte, middellange en lange termijn.

Personeel niet in loondienst stabiel

Voor de gegevens over het personeel dat niet in loondienst is van de scholen moet ook bij het vo gebruik worden gemaakt van de jaarverslagen die de scholen na afloop van het schooljaar als verantwoording van de bestedingen indienen. Hieruit blijkt dat het bedrag dat besteed wordt aan personeel niet in loondienst nadat het in de afgelopen jaren was gestegen sinds 2016 stabiel is. Het ging in zowel 2018 als 2017 om 3,7% van het totale bedrag besteed aan personele kosten. Uit de gegevens is niet zichtbaar aan welke functies dit geld is besteed. Uit contacten met scholen en uitzendbureaus weten wij dat in ieder geval een deel van het geld aan leraren wordt besteed.

Middelbaar Beroepsonderwijs

In het mbo werkten vorig schooljaar 32.700 personen als leraar. Bijna twee derde van hen heeft een voltijdsbaan (meer dan 0,8 fte). Een op de veertien heeft een baan van 0,5 fte of minder.

De arbeidsmarkt voor leraren in het mbo verschilt sterk van die van het po en vo. Daarom is een raming van de tekorten zoals voor het po en het vo niet op te stellen. Deels worden vakken gegeven vergelijkbaar met het vo. Leraren voor deze vakken zijn veelal afkomstig van de zelfde lerarenopleidingen als in het vo. Daarnaast heeft het mbo ook veel leraren in dienst die afkomstig zijn uit de praktijk. Naast de reeds aanwezige vakkennis hebben deze leraren een pedagogisch didactisch getuigschrift (pdg) behaald om bevoegd les te kunnen geven. Ook komt in het mbo geregeld de zogenaamde hybride docent voor: mensen die zowel les geven als zelf in de praktijk werkzaam zijn. Tevens speelt in het mbo de instructeur een belangrijke rol: vak deskundigen die onder verantwoordelijkheid van bevoegde docenten leerlingen les geven in praktijkgebieden.

Lichte stijging van het aantal vacatures

In het mbo is als enige van de drie sectoren het aantal vacatures voor leraren dat op internet wordt gevonden ten opzichte van vorig jaar gedaald. Na een aantal jaren lichte stijging is het nu weer op het niveau van schooljaar 2014/15 terecht gekomen.

Op 38% van de vacatures voor leraren van het afgelopen schooljaar reageerden minder dan vijf kandidaten. Het jaar daarvoor was dat nog 34%. Volgens de scholen was dan ook 41% van de lerarenvacatures moeilijk vervulbaar (het jaar daarvoor ook 41%). Het aandeel na drie maanden niet vervulde vacatures daalde van 12% in schooljaar 2017/2018 naar 8% in schooljaar 2018/2019 (hetzelfde niveau als twee jaar geleden).

Betere uitgangspositie starters, direct afkomstig van de lerarenopleidingen

Voor dit onderdeel wordt verwezen naar de tekst onder vo, met als voornaamste conclusies:

- Zowel na een half jaar als na langere perioden hebben de afgestudeerden van de lerarenopleidingen van de laatste jaren vaker een aanstelling in het onderwijs
- Recent afgestudeerden hebben vaker dan voorheen een full time aanstelling

Omvang tekorten in het mbo lastig te voorspellen

Een groot deel van de instroom van leraren in het mbo is, zoals gezegd, niet afkomstig van de lerarenopleiding, maar uit het praktijkveld. Daarom is het mbo ook geen «gesloten systeem» waarover exacte ramingen kunnen worden gemaakt als voor het po en vo. Wel kunnen we de verwachte vraag naar leraren in kaart brengen en kijken naar de concurrerende arbeidsmarkt.

De vraag naar nieuwe instroom van leraren neemt tot 2021 wat toe en zal daarna enigszins dalen. De factoren die hier invloed op hebben zijn:

- de aanstaande leerlingdaling waardoor de totale vraag naar leraren afneemt;
- de uitstroom van ouder personeel en
- de mate waarin studenten kiezen voor de bbl-variant (4 dagen praktijk, 1 dag op school) of de bol-variant (4 dagen op school, 1 dag praktijk).

De komende jaren heeft het middelbaar beroepsonderwijs te maken met een leerlingdaling. Ook leidt de aantrekkende economie van de afgelopen jaren tot een verschuiving van bol naar bbl waardoor minder onderwijs-personeel nodig is. Op basis van de leerling prognoses wordt verwacht dat de totale behoefte aan leraren in fte de komende tien jaar met zo'n 12% zal afnemen. De komende jaren gaan echter ook veel leraren met pensioen. Door het verhogen van de pensioenleeftijd en het langer doorwerken van veel leraren is dit enkele jaren uitgesteld.

De Nederlandse arbeidsmarkt is de afgelopen jaren flink aangetrokken, waarbij diverse berichten te horen zijn over een tekort aan (technische) vakmensen. Grotendeels zijn het juist die vakmensen waar het mbo uit put om leraren van «buiten» aan te trekken. De verwachting is dat het mbo de komende jaren tekorten kan verwachten op het soort vakken waar het vo dat ook heeft, met daarnaast een steviger concurrentie met de totale arbeidsmarkt. Bij het vo werd gemeld dat tekorten worden verwacht in de technische beroepsgerichte vakken. Bij het mbo openbaren deze tekorten op de technische vakken zich nu al.

Personeel niet in loondienst

Gegevens over personeel dat niet in loondienst is, wordt ook in het mbo verzameld via de jaarverslagen van de scholen. Hieruit blijkt dat het bedrag dat in het mbo besteed wordt aan personeel niet in loondienst hoger is dan in het po en vo, maar de laatste jaren niet gestegen is als in de andere sectoren. In 2018 was dit bedrag 7,9% van het totale bedrag besteed aan personele kosten, voor het tweede achtereenvolgende jaar een lichte daling. Uit de gegevens is niet zichtbaar aan welke functies dit geld is besteed. Uit contacten met scholen en uitzendbureaus weten wij dat in ieder geval een deel van het geld aan leraren wordt besteed. Voor het mbo geldt verder dat er veel met bedrijven samengewerkt wordt. Dit leidt er toe dat bedrijven medewerkers inzetten voor onderwijsactiviteiten waar de instellingen dan voor betalen.

Voor alle sectoren: banenafpraak en quotumwet

In het Sociaal Akkoord uit 2013 hebben het kabinet en werkgevers afgesproken om 125.000 extra banen (marktwerkgevers 100.000 en de overheids- en onderwijswerkgevers 25.000 extra banen) voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren per 2026. De Staatssecretaris van SZW heeft 4 juli 2019 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin enkele

vereenvoudigingen op de Wet banenafpraak zijn aangekondigd.¹⁰ Deze vereenvoudiging biedt kansen voor de onderwijssector. Zo wordt het bijvoorbeeld makkelijker voor scholen om gezamenlijk mensen uit de doelgroep banenafpraak in dienst te nemen.

Bestuurlijk akkoord

De onderwijssectoren lopen achter op de realisatie van de banenafpraak. Uit onderzoek blijkt dat de wil er zeker is, maar dat veel kansen om de doelgroep in te zetten onbenut blijven.¹¹ Met de ondertekening van het bestuurlijk akkoord op 11 april jongstleden laten¹² de onderwijssectoren zien hun verantwoordelijkheid te nemen. Naar aanleiding van het bestuurlijk akkoord hebben alle onderwijssectoren een werkagenda gemaakt die beschrijft welke activiteiten zij als sector gaan ondernemen bij de realisatie van banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

In het bestuurlijk akkoord is ook afgesproken dat de onderwijssectoren jaarlijks verantwoording afleggen – in bijvoorbeeld de jaarverslagen – over de activiteiten om banen te realiseren en het aantal banen dat daadwerkelijk gerealiseerd is.

Inmiddels is dhr. Aart van der Gaag aangesteld als inspirator voor de banenafpraak in de overheids- en onderwijssectoren. Van der Gaag was dit al in de marktsector en OCW is nu met hem in gesprek op welke manier onderwijsbesturen kunnen worden meegenomen in het project «op naar 125.000». Daarnaast agendeer ik periodically de banenafpraak in de bestuurlijke overleggen met de onderwijskoepels.

Voorbeelden van activiteiten in de onderwijssectoren

Met het project Baanbrekers in het po en vo wordt praktische ondersteuning aan schoolbesturen geboden bij het realiseren van nieuwe banen voor mensen met een arbeidsbeperking.

In het mbo is een deel van de toekomstige doelgroep banenafpraak student op de mbo-scholen, waardoor diverse scholen onderzoeken of zij deze studenten (al dan niet tijdelijk) op een gecreëerde functie binnen de eigen school kunnen inzetten. In het hoger onderwijs zal elke school in hun inkoopvoorwaarden eisen opnemen over de inzet van mensen uit de doelgroep bij de betreffende opdrachtnemer. Een mooi voorbeeld in het wetenschappelijk onderwijs is dat door middel van functieanalyse bepaalde taken weggenomen worden bij het wetenschappelijk personeel, waardoor werkdruk voor het personeel wordt verminderd. Door bundeling van die taken worden nieuwe functies gecreëerd en banen gerealiseerd. Onderzoeksinstellingen hebben bij reorganisatie behoudmaatregelen voor de doelgroep in de cao afgesproken, wat illustreert dat zij de doelgroep ook in onzekere tijden aan hen willen binden.

Slotbeschouwing

In de bijlage van deze brief is te vinden dat Nederland internationaal bepaald niet alleen staat in het hebben van een lerarentekort. Ook in landen waar de arbeidsmarkt niet zo krap is als in Nederland komen deze tekorten voor. Dit laat onverlet dat het ministerie in samenwerking met landelijke partners en de regio's blijft strijden tegen het lerarentekort. Maar ook dient er overwogen te worden of we wellicht in een situatie terecht

¹⁰ Kamerstuk 34 352, nr. 168

¹¹ Loyalis, *de banenafpraak in het funderend onderwijs* (2018).

¹² Zie: Kamerstuk 34 352, nr. 165

komen waarin er nog steeds veel interesse is voor het mooie leraarsberoep, maar net iets minder dan voorheen. Voor dat geval moeten er ook plannen gemaakt worden die niet uitgaan van hoeveel mensen er nodig zijn om les te geven in het huidige systeem, maar die uitgaan van hoe we op andere manieren kwalitatief goed les kunnen geven met de grote aantallen leraren die wel beschikbaar zijn.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob