

Vergaderjaar 2016–2017

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 232

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN
ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2016

Bij een verhandeling over de onderwijsarbeidsmarkt past in de eerste plaats waardering voor de ruim 230 duizend vrouwen en mannen die 160 duizend fulltime banen voor leraren vervullen op de scholen voor primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

Een goed functionerende arbeidsmarkt voor leraren is van groot belang voor het onderwijs. Deze brief bevat een overzicht van de huidige arbeidsmarkt voor leraren in deze sectoren. In de bijlage vindt u meer gedetailleerde informatie. Tevens zijn daar verwijzingen naar de rapporten te vinden die ten grondslag liggen aan de meest recente gegevens. Deze rapporten worden tegelijk met deze brief openbaar gemaakt.

De arbeidsmarkt voor leraren is zeer divers, waarbij de ontwikkelingen per sector verschillen. In het primair onderwijs is het de laatste jaren vooral voor jonge leraren lastig geweest een (vaste) baan te vinden, met name in de krimpregio's. Deze situatie lijkt nu voorbij en de komende jaren zullen in het primair onderwijs naar verwachting meer leraren nodig zijn dan er nu beschikbaar zijn. Hierbij is nog wel steeds sprake van regionale verschillen.

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat er sprake is van verschillende tekortvakken waarvoor het moeilijker is leraren te vinden. Voor de vakken met de grootste tekorten lijkt deze situatie voorlopig zo voort te duren. Voor de andere vakken geldt dat er de komende jaren uiteindelijk vrijwel geen tekorten meer zullen zijn.

Het middelbaar beroepsonderwijs heeft veel instroom van docenten op latere leeftijd vanuit de reguliere arbeidsmarkt. Deze zogenaamde zijinstroom leidt tot een gemiddeld hogere leeftijd van het lerarenbestand, dat daardoor de laatste jaren dan ook relatief meer vergrijsde. De in verhouding beperkte instroom van jonge docenten afkomstig van lerarenopleidingen, met name voor de technische vakken, speelt hier ook

een belangrijke rol. Dit betekent dat verhoudingsgewijs veel leraren de komende jaren met pensioen zullen gaan. Er worden de komende echter jaren nog geen grote problemen verwacht, met als mogelijke uitzondering leraren voor technische beroepsgerichte vakken.

Hoewel de situatie per sector verschilt, kan worden geconstateerd dat met name het primair onderwijs binnen afzienbare tijd te maken kan krijgen met tekorten aan voldoende gekwalificeerd personeel. Dit vraagstuk heeft er toe geleid dat uw Kamer de regering onlangs heeft verzocht om vóór 15 februari 2017 te komen met een plan van aanpak voor het voorkomen van tekorten in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.¹ In reactie op dit verzoek heeft de Staatssecretaris aangegeven dat dit een krap tijdspad is, maar dat wij onze uiterste best doen om voor dit tijdstip het plan van aanpak in te dienen. In de derde voortgangsrapportage Lerarenagenda, die u tegelijkertijd met deze brief ontvangt, wordt kort ingegaan op de totstandkoming van dit plan. Wij hechten daarbij aan draagvlak voor het plan van aanpak lerarentekort bij direct betrokken partijen zoals de sectorraden en de bonden. Vanzelfsprekend zal het plan van aanpak lerarentekort voortborduren op in de Lerarenagenda benoemde thema's en beleid dat reeds in ontwikkeling is. Vanwege het stadium waarin het proces zich bevindt, gaan we in deze brief nog niet uitgebreid in op de mogelijke oplossingsrichtingen. Wel wordt in deze brief een doorkijkje gegeven waaraan hierbij gedacht kan worden. Gezien het geraamde tekort in het primair onderwijs is voor deze sector een aantal mogelijke scenario's globaal verkend en op hun effect doorge-rekend. Bij de opstelling van het plan van aanpak worden deze scenario's, maar mogelijk ook andere, betrokken.

Primair onderwijs

Hieronder worden de meest relevante kenmerken en (kwantitatieve) ontwikkelingen beschreven ten aanzien van de onderwijsarbeidsmarkt in het primair onderwijs. Wat deze kenmerken en ontwikkelingen gemeen hebben, is dat ze wijzen in de richting van een krapper wordende arbeidsmarkt voor het basisonderwijs. Hierbij is wel sprake van de nodige regionale verschillen.

Meer afgestudeerden vinden een baan in het onderwijs

Vooral de leerlingendalingen van de afgelopen jaren hebben er tot voor kort voor gezorgd dat de arbeidsmarkt in de regio's buiten de Randstad minder gunstig is geweest voor afgestudeerden van de pabo's, al vond nog altijd een ruime meerderheid werk in het onderwijs. Wel gaat het hier vaak om een tijdelijke en/of invalbaan.

Het herstel lijkt ingezet. Van de in 2015 afgestudeerde leraren van de pabo heeft 86 procent na een half jaar een baan in het onderwijs. Dat was bij het cohort 2013 83 procent. In de loop der jaren na het afstuderen blijft het aandeel personen met een onderwijsbaan binnen alle cohorten afgestudeerden nagenoeg stabiel. Een deel van de afgestudeerden die in het onderwijs gaan werken stroomt (tijdelijk) uit en een deel stroomt pas later in.

In krimpregio's de minste vacatures

Het herstel van de arbeidsmarkt blijkt ook uit de ontwikkeling van het aantal vacatures. In het po was het aantal vacatures in juni 2016 (de belangrijkste wervingsmaand) voor de tweede maal aanzienlijk hoger dan

¹ Kamerstuk 34 458, nr. 23

in juni van het vorige jaar.² De meeste vacatures voor leraren bevonden zich in het westen van het land. In het noorden van het land waren er de minste vacatures voor leraren. Voor veel afgestudeerden in krimpregio's viel het de afgelopen jaren niet mee om een baan in de eigen (of omliggende) provincie te vinden. Een deel van deze afgestudeerden is voor een onderwijsbaan verhuisd naar een andere regio. Zo heeft van de ruim 1.700 afgestudeerden uit Groningen in de periode 2008–2013 ongeveer 19 procent een jaar na het afstuderen een baan op een school buiten de eigen en omliggende provincies. Van de ongeveer 2.200 pabo-afgestudeerden in die periode in Limburg is 12 procent voor een baan uit de regio vertrokken.

Directievacatures zijn populair

Voor de vervulling van directievacatures in het primair onderwijs is nog steeds veel animo. In ongeveer de helft van de gevallen melden zich meer dan dertig kandidaten. Dat komt goed uit, aangezien de komende tien jaar de helft van de schoolleiders de pensioengerechtigde leeftijd zal bereiken. Vermeldenswaardig is dat inmiddels het aantal vrouwelijke schoolleiders voor het eerst het aantal mannelijke overtreft.

Meer vraag naar leraren in de nabij toekomst

De leerlingdaling in het primair onderwijs zal de komende jaren minder sterk zijn dan in de afgelopen jaren. Na 2020 wordt weer een stijgende trend voorzien, die zich in de jaren daarna gaat doorzetten. Hierdoor zal de arbeidsmarkt voor leraren door heel Nederland gaan aantrekken. Daarnaast gaan de komende jaren veel leraren met pensioen. Door het verhogen van de pensioenleeftijd en het langer doorwerken van veel leraren, was dit enkele jaren uitgesteld. Het aantal afgestudeerden van de pabo's is de afgelopen jaren gedaald. Nu de arbeidsmarkt weer aantrekt is deze belangrijkste bron van nieuwe instroom de komende jaren meer nodig dan voorheen.

In opdracht van het ministerie uitgevoerde arbeidsmarktprognoses voorspellen in het po, zonder veranderingen in de (conjuncturele) omstandigheden, in 2020 een tekort van 4.000 fte aan leraren en schoolleiders (ongeveer 4 procent).³ Bij de ramingen zijn overigens verschillende varianten gemaakt afhankelijk van de economische ontwikkelingen. Hier gaan we uit van de meest realistische raming (met de meest voorspoedige economische ontwikkeling), wat voor het onderwijs betekent dat de concurrentie van andere sectoren relatief groot is. Het verwachte tekort zal in de jaren na 2020 eveneens in onveranderde omstandigheden, volgens deze ramingen verder toenemen. Voordat kort wordt ingegaan op welke wijze we hier met behulp van het genoemde plan van aanpak op in kunnen spelen, volgt onderstaand een nadere analyses van zaken die met dit tekort te maken hebben: regionale verschillen, het speciaal onderwijs, ontwikkeling van het aantal WW'ers en de pabo's.

Regionale verschillen in vacaturedruk

In het grootste deel van Nederland is er in 2016 nog nauwelijks vacaturedruk waar te nemen. Alleen in de grote steden is er enige vacaturedruk. In 2020 zal deze situatie volgens de ramingen anders zijn. Naar verwachting is er in de regio's waar een groei in het aantal leerlingen plaatsvindt (met name in de grote steden) in 2020 een gemiddeld

² Regioplan, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2015–2016. Amsterdam 2016.

³ CentERdata, De toekomstige arbeidsmarkt voor personeel in po, vo en mbo 2015–2025, update november 2016. Tilburg 2016.

percentage onvervulde vraag van 6,1 procent van de totale werkgelegenheid voor leraren. Aan de andere kant van het spectrum zijn er ook regio's die met een aanzienlijke leerlingdaling te maken hebben. Daar wordt in 2020 een percentage onvervulde vraag van 3,7 procent verwacht. Al zullen er verschillen tussen regio's blijven bestaan, de vacaturedruk zal naar verwachting overal toenemen.

Personeelsbezetting (voortgezet) speciaal onderwijs

Naar aanleiding van een motie van het Kamerlid Bruins over mogelijke knelpunten in de personeelsbezetting van het (voortgezet) speciaal onderwijs is onderzocht of deze zich voordoen.⁴ Op grond van de ontwikkelingen in de in- en uitstroom van leraren in het (voortgezet) speciaal onderwijs tussen 2010 en 2015, verwachten wij voor de nabije toekomst geen grote knelpunten. Hoewel de uitstroom van leraren uit het (voortgezet) speciaal onderwijs groter is dan de instroom van leraren, is deze in lijn met de daling van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs. De instroom van leraren vanuit het (voortgezet) speciaal naar het regulier onderwijs is in de afgelopen jaren stabiel gebleven.

De WW-uitkeringen nemen nog toe

Het aantal WW-uitkeringen blijft vooralsnog stijgen. De grootste groep lopende WW-uitkeringen bij personeel in het basisonderwijs doet zich voor bij de hogere leeftijdsgroepen (55+). Deze personen hebben vaak langjarige rechten en vinden ook lastiger een nieuwe baan. Wij zullen in overleg met sociale partners, als onderdeel van het plan van aanpak lerarentekort, nagaan wat de mogelijkheden zijn om deze groep meer te betrekken bij de onderwijsarbeidsmarkt. De WW'ers zijn als onderdeel van de «stille reserve» opgenomen in het ramingsmodel dat de tekorten voorspelt.

Ontwikkelingen pabo⁵

Met ingang van 2015–2016 gelden er bijzondere nadere vooropleidings-eisen voor de pabo, waardoor niet elke mbo-of vo-leerling zomaar kan doorstromen naar deze opleiding. Ook al was voorzien dat door de nieuwe toelatingseisen de instroom in de pabo zou dalen, is de uiteindelijke instroomdaling van 32 procent in 2015 ten opzichte van het jaar daarvoor wel een punt van zorg. Zeker omdat bepaalde groepen, zoals Nederlanders met een niet-westerse achtergrond en mbo'ers, in deze daling oververtegenwoordigd zijn. De diversiteit op de pabo ten aanzien van achtergrond, vooropleiding en sekse, heeft volop onze aandacht. In de Voortgangsrapportage Lerarenagenda wordt hier verder op ingegaan en het punt komt terug in het toegezegde plan van aanpak lerarentekort. Een grote daling in de instroom betekent echter niet bij voorbaat een vergelijkbare daling in de uitstroom, omdat de verwachting is dat minder studenten tijdens de vierjarige opleiding zullen afhaken. De uitstroom van gediplomeerden uit de pabo is in de jaren voorafgaand aan de invoering van de toelatingseisen een punt van aandacht geweest.

Officiële cijfers over uitval uit en doorstroom binnen de pabo zijn in het voorjaar 2017 bekend. Naar het zich laat aanzien, zo geven de pabo's aan, was er afgelopen jaar sprake van minder uitval onder eerstejaarsstu-

⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 192

⁵ Met onderstaande gegevens wordt voldaan aan een toezegging van de Minister in een plenair debat op 1-6-2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 90, item 5) en een toezegging van de Minister en Staatssecretaris in een AO op 18-11-2015.

denten dan voorgaande jaren. Wanneer er toch nog sprake is van uitval, komt dit vaak door een verkeerd beroepsbeeld. De uitval op basis van het niet halen van verplichte taal- en rekentoetsen in het eerste jaar, lijkt (fors) te zijn afgenomen.

In het huidige studiejaar lijkt de instroom in de pabo weer enigszins te zijn toegenomen. Volgens de Vereniging Hogescholen geven de *voorlopige* instroomcijfers een stijging aan van 8 tot 10 procent. De definitieve cijfers hierover zijn in januari 2017 beschikbaar. Ook deze gegevens worden meegenomen in het op te stellen plan van aanpak.

*Doorrekening scenario's tegengaan tekorten*⁶

Zoals aan uw Kamer is toegezegd in de vorige Arbeidsmarktbrief zijn nadere analyses met het ramingsmodel gedaan naar de verwachte tekorten.⁷ In de bijlagen zijn scenario's uitgewerkt waaruit kan worden afgeleid hoe verschillende ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op de verwachte tekorten

In het eerste scenario is gekeken in welke mate een groter aantal studenten op de pabo's, een hoger studierendement en een hogere instroom van afgestudeerden in het onderwijs, een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van het geraamde tekort. In tweede scenario is gekeken naar het intensiever aanboren van de stille reserve (mensen met een pabo-diploma die niet in het onderwijs werken en WW-ers). Het derde scenario kijkt naar het effect van het beter vasthouden van starters en ander zittend personeel en het verhogen van de deeltijdfactor van werknemers. Het vierde en laatste scenario kijkt in hoeverre veranderingen in de leerling-leraar ratio van invloed zijn op de vraag naar onderwijspersoneel.

Met ieder scenario op zich kan een behoorlijke afname van de tekorten worden bereikt. Uit de doorrekeningen blijkt dat als bijvoorbeeld het aanbod uit de stille reserve toeneemt, of de baanomvang van leraren toeneemt, een aanzienlijke vergroting van het aanbod van leraren kan plaatsvinden. Geen van de scenario's is op zichzelf afdoende om de nu geraamde tekorten op te lossen. Maar het is logisch dat er bij het beleid niet op één scenario wordt geconcentreerd. Wat de scenario's verder laten zien is dat wanneer met het beleid wordt ingezet op een breder scala van mogelijkheden (zoals verhoging in- en uitstroom pabo, benutting stille reserves, vasthouden van starters en verhoging van de deeltijdfactor) er een substantiële bijdrage kan worden geleverd aan de oplossing van het voor de komende jaren voorspelde tekort. Een dergelijke brede en gecombineerde benadering zal dan ook de basis vormen voor het op te stellen plan van aanpak lerarentekort. Dit plan blijft echter niet beperkt tot de hiervoor beschreven scenario's. Ook andere aspecten genoemd in de motie Grasshoff/Ypma komen daarbij aan de orde zoals het verbeteren van het carrièreperspectief.

Voortgezet onderwijs

Na groei nu afvlakking van de werkgelegenheid

De afgelopen jaren is de werkgelegenheid in het voortgezet onderwijs gegroeid, maar deze groei lijkt nu af te vlakken. Wel zijn het afgelopen schooljaar meer vacatures voor leraren ontstaan dan het jaar daarvoor. De meeste vacatures voor leraren zijn in het westen van het land (62 procent). In het noorden zijn er het minste vacatures (5 procent). Dit heeft deels te

⁶ CentERdata, Uitkomsten scenario's po met Mirror. Tilburg 2016.

⁷ Kamerstuk 27 923, nr. 210

maken met de bevolkingsdichtheid van deze regio's. De vacatures zijn vooral voor de vakken: Vreemde talen (met name Engels), Wiskunde/ Rekenen, Nederlands, overige exacte vakken (Natuurkunde, Scheikunde).

Het aandeel afgestudeerden aan de lerarenopleidingen dat een baan heeft in het vo is het laatste jaar toegenomen. Van de in 2014 afgestudeerden van de lerarenopleidingen vo en mbo (hbo en wo) heeft 81 procent na een half jaar een baan in het onderwijs, tegenover 70 procent bij het cohort 2013. Dit percentage ligt het hoogst bij de exacte en economische vakken.

Minder tekorten dan in het verleden verwacht

De verminderde leerlingaantallen die we de afgelopen jaren hebben meegemaakt in het po worden nu zichtbaar in het vo. Voor de komende tien jaar wordt een aanzienlijke daling verwacht van vo-leerlingen en daarmee ook een afnemende behoefte aan leraren. Dit valt samen met het fenomeen dat leraren gemiddeld langer doorwerken dan voorheen. De uitstroom aan gepensioneerden, die al jaren was voorzien, valt daardoor deels samen met de verminderde vraag naar leraren. De piek in tekorten is daarom minder hoog dan voorheen werd voorzien. De tekorten zullen de komende jaren waarschijnlijk wel wat toenemen, vanwege de aantrekkende concurrentie van andere werkgevers op de arbeidsmarkt.

Vraag naar leraren blijft vooral per vak verschillen

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat er nauwelijks regionale verschillen zijn in de vacaturedruk. In 2016 is er overal sprake van een matige vacaturedruk en in 2020 zal dat naar verwachting ook zo zijn. Problemen met moeilijk te vinden onderwijspersoneel zijn in het voortgezet onderwijs niet alle vakken gelijk. De vakken waarin nu al de hoogste vacaturedruk is zullen de komende jaren alleen maar een hogere vacaturedruk krijgen. Dit terwijl voor de vakken waar de vacaturedruk wat lager is, deze vrijwel geheel zal verdwijnen.

Het plan van aanpak lerarentekort richt zich ook op de tekortvakken in het voortgezet onderwijs. Om (toekomstige) lerarentekorten tegen te gaan worden nu al maatregelen genomen om de instroom in het beroep te verhogen, de carrièremogelijkheden te verbeteren en de uitstroom te beperken. De instroom wordt onder andere bevorderd door de zij-instroomregeling, het «Onderwijstraineeship», het excellentieprogramma «Eerst de Klas» en de tegemoetkoming studiekosten onderwijs gericht op studenten in de tekortvakken. Om de doorstroom te bevorderen ontvangen schoolbesturen geld om de functiemix te realiseren. Ook ontvangen zij middelen om professionalisering van docenten te stimuleren en ondersteunen. De gedifferentieerde carrièrepaden bieden een blijvende uitdaging voor de leraar om te groeien in kennis, vaardigheden en salaris. Een uitdagend en aantrekkelijk beroep is de beste remedie tegen vroegtijdige uitstroom.

Middelbaar beroepsonderwijs

Veel uitwisseling tussen onderwijs en beroepspraktijk

De arbeidsmarkt binnen het mbo kenmerkt zich door meer openheid dan de arbeidsmarkten voor po en vo. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat er voor een deel van de mbo-opleidingen geen specifieke lerarenopleiding is en dat er veel meer uitwisseling is tussen onderwijs en de beroepspraktijk. De afgelopen jaren is er sprake geweest van leerlingendalingen, maar door een verschuiving van deelname aan het BBL naar het BOL is er meer

fte leraar per leerling nodig. Daardoor is het aantal benodigde fte aan leraren licht toegenomen.

Mogelijke tekorten en leraren van buiten de sector

Vooralsnog ziet het er naar uit dat het mbo de komende jaren niet bij alle vakken probleemloos kan voorzien in de benodigde leraren. Waarschijnlijk zullen voor de specialistische technische vakken problemen ontstaan, alsmede voor tekortvakken uit het vo die ook in het mbo gegeven worden (Vreemde talen, Wiskunde/Rekenen, overige exacte vakken (Natuurkunde, Scheikunde)). Tevens geldt dat het mbo, veel meer dan het po en het vo, zal moeten concurreren op de arbeidsmarkt, zeker nu de economie begint aan te trekken.

Het afgelopen schooljaar waren er aanzienlijk meer vacatures in het mbo dan het jaar daarvoor. In het mbo waren vooral vacatures voor leraren Nederlands en vreemde talen (met name Engels), Zorg en Welzijn en Wiskunde/Rekenen. Ongeveer een kwart van de nieuw aangenomen docenten was daarvoor werkzaam buiten het onderwijs.

Komende jaren grote uitstroom oudere docenten

Omdat veel mbo leraren al een carrière in een andere arbeidsmarktsector achter de rug hebben, is de gemiddelde leeftijd, in vergelijking met het po en het vo, relatief hoog. In 2014 was 39 procent van het onderwijsgevend personeel in het mbo ouder dan 55 jaar (in 2008 was dat nog maar 31 procent). Dit betekent dat er op termijn veel docenten uitstromen. De vraag naar nieuwe leraren zal tot 2019 naar verwachting ongeveer gelijk blijven, waarna een daling op zal treden, voornamelijk door een afname van het aantal leerlingen. Door de uitstroom van gepensioneerden in de komende jaren zal de vraag naar docenten op termijn weer stijgen.

De instroom in de technische/beroepsgerichte lerarenopleidingen is met ruim de helft afgenomen tussen 2002 en 2015. Dit heeft uiteraard gevolgen gehad voor het aantal gediplomeerden. Dit zal de komende jaren een specifiek punt van aandacht voor het mbo zijn. Ook op dit aspect zal het plan van aanpak lerarentekort in gaan. Een positieve ontwikkeling is dat het aantal deelnemers aan een gesubsidieerd zij-instroomtraject voor leraren in het mbo is toegenomen van 305 in 2010 tot 364 in 2015.

Tot slot

De onderwijsarbeidsmarkt kan en moet een baan bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. Dat is in overeenstemming met de banenafspraken, waarmee 25.000 banen in 2025 in de overheids- en onderwijssector gerealiseerd moeten worden.⁸ Uit de meting die op 13 juli door het Ministerie van SZW naar de Tweede Kamer is gestuurd, blijkt dat de overheids- en onderwijssector als geheel de doelstelling voor 2015 heeft gehaald. Voor de concrete uitwerking worden overheids- en onderwijswerkgevers actief benaderd. Daarbij is gebleken dat de sectoren po en vo nog achterlopen. De PO-Raad en de VO-raad ondernemen daarom diverse acties om het aantal banen binnen de sector te verhogen: het uitwerken van business cases, het verstrekken van informatie op de website en het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en leercirkels. Daarnaast

⁸ Afspraak uit het Sociaal Akkoord om 125.000 banen voor mensen met een arbeidsbeperking te creëren. De markt is verantwoordelijk voor 100.000 banen en de overheid en onderwijs voor 25.000 banen.

brengen we op dit moment – in samenwerking met de PO-Raad – de participatiemogelijkheden in beeld. Deze kunnen als voorbeeld dienen om mensen uit de doelgroep in dienst te nemen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker