

Arbeidsmarktknelpunten PO

Desk research

Riemer Kemper
Den Haag, januari 2012

1	INLEIDING	1
2	RECENTE ONTWIKKELINGEN	2
2.1	Inleiding.....	2
2.2	Leerlingenaantallen	2
2.3	Vergrijzing	6
2.4	Bezuinigingen.....Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
3	ONDERWIJSARBEIDSMARKT	9
3.1	Vraag	9
3.2	Aanbod	10
3.2.1	Uitstroom	10
3.2.2	Instroom	11
3.3	Vraag en aanbod	11
3.4	Knelpunten.....	15

1 INLEIDING

Het Participatiefonds (PF) heeft als taak werkloosheidsuitgaven in het primair onderwijs (po) te beheersen en terug te dringen. Indien een bevoegd orgaan kan aantonen dat een ontslag op juiste gronden¹ plaatsvindt en voldoende inspanningen zijn geleverd om ontslag te vermijden, draagt het PF zowel de werkloosheidskosten als de verantwoordelijkheid voor re-integratie.

Op de langere termijn zullen grote tekorten ontstaan op de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs, door grootschalige uitstroom van oudere werknemers. In de komende twee tot vier jaar verwacht het PF niettemin grote aantallen ontslagen. Aanwijzingen daarvoor zijn onder meer bezuinigingen en krimp van aantallen leerlingen. Mocht dat zo zijn, dan leidt dat voor het PF niet alleen tot een toename van werkloosheidskosten, maar ook tot moeizamere re-integratie. Immers de verwachting is dat de ontwikkelingen zich in de gehele sector zullen voordoen.

Om goed op deze fluctuaties te kunnen anticiperen, wil het PF inzicht in de te verwachten dynamiek op de onderwijsarbeidsmarkt. Die kennis kan bijdragen aan de strategiebeepaling voor de komende tijd. CAOP Research is gevraagd onderzoek te doen naar ontwikkelingen en knelpunten op de arbeidsmarkt voor het po. Het uiteindelijke doel daarvan is mogelijke maatregelen te benoemen die het PF (alleen of samen met anderen) kan treffen om knelpunten te helpen verminderen.

In dit document doet het CAOP verslag van een *desk research* naar arbeidsmarktknelpunten in de komende jaren, op basis van bestaande publicaties en cijfers. In dit onderzoek ligt de belangrijkste focus op boventaligheid in de komende vier jaar. Om in het eerste gedeelte van dat onderzoek een ruim kader te kunnen schetsen, is bewust gekozen voor een cijfermatig overzicht van arbeidsmarktknelpunten tot ongeveer 2020.

De desk research is één van de drie pijlers onder de analyse van mogelijke maatregelen. De andere twee zijn een enquête onder schoolleiders en schoolbesturen, en case studies naar goede voorbeelden.

Leeswijzer

In dit rapport komen de actuele en te verwachten knelpunten op de onderwijsarbeidsmarkt voor primair onderwijs aan bod. Daartoe besteden we eerst aandacht aan een aantal recente ontwikkelingen binnen het primair onderwijs (hoofdstuk 2). Daarna gaan we in op de stromen op de arbeidsmarkt, de stand van zaken en de prognoses rond vraag en aanbod (hoofdstuk 3). Tot slot bespreken we tot welke knelpunten dit aanleiding geeft (hoofdstuk 4).

¹ Een overzicht van ontslaggronden, die recht geven op verevening, is genoemd in het reglement Participatiefonds.

2 RECENTE ONTWIKKELINGEN

2.1 Inleiding

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn notoir moeilijk te voorspellen. Dat geldt niet voor twee belangrijke ontwikkelingen die sterk samenhangen met de schommelingen op die markt, namelijk bevolkingsontwikkeling en bezuinigingen. Daarvan is nu al met een redelijke mate van zekerheid vast te stellen wat de consequenties zullen zijn, en waar die zich zullen voordoen.

De ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling heeft op twee manieren effect op de arbeidsmarkt voor primair onderwijs: enerzijds zullen door ontgroening de komende jaren de leerlingenaantallen dalen, wat van invloed is op de vraag naar onderwijspersoneel. Anderzijds zal door vergrijzing de komende jaren een aanzienlijk deel van de werknemers de arbeidsmarkt verlaten.

Ook bezuinigingen, zoals op passend onderwijs, zijn direct van invloed op de vraag naar onderwijspersoneel.

Bij de ontwikkelingen van leerlingenaantallen, vergrijzing en bij de bezuinigingen staan we in dit hoofdstuk stil. De consequenties voor de arbeidsmarkt zijn onderwerp van het volgende hoofdstuk.

2.2 Leerlingenaantallen

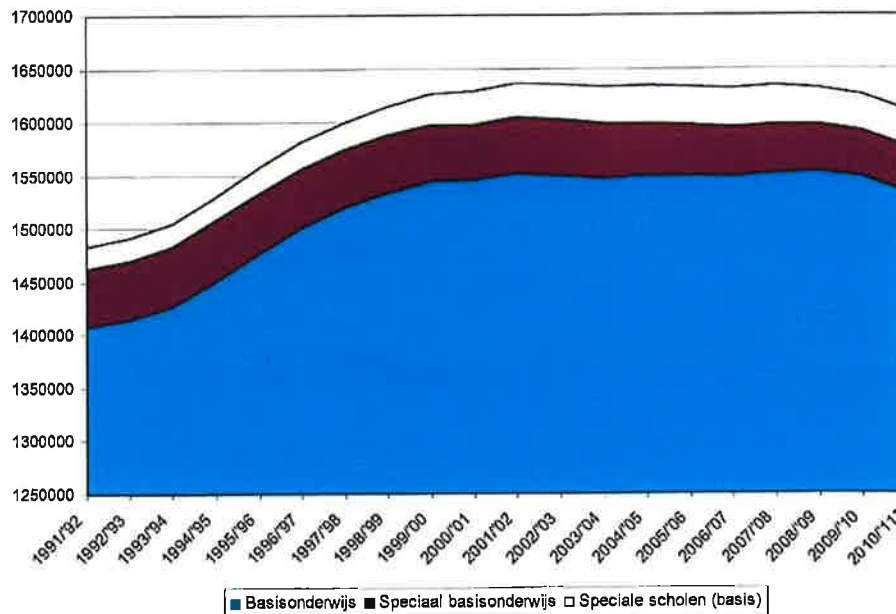
In het schooljaar 2010-2011 bezochten 1.534 duizend leerlingen het basisonderwijs, bijna een procent minder dan een jaar eerder. Het is voor het derde jaar op rij dat het totale aantal leerlingen in het primair onderwijs substantieel daalt. In de onderstaande figuur is te zien dat een licht daling weliswaar al is ingezet vanaf het schooljaar 2002-2003, maar de jaren erop bleef het aantal rond een niveau van 1,55 miljoen leerlingen.

Vanaf het schooljaar 2008-2009 is een daling ingezet, die zich naar verwachting in de komende periode versneld zal voortzetten (figuren). Het CBS voorziet dat de totale leerlingenpopulatie in het primair onderwijs tot 2015 met 10 procent zal afnemen. In 2015 zijn er, als we alleen kijken naar dalende leerlingenaantallen, ongeveer 1.000 voltijdleraren minder nodig dan in 2010.²

De leerlingendaling is een gevolg van de teruglopende aantallen geboorten sinds 2000. Volgens de Referentieraming 2011 van het Ministerie van OCW zal het aantal leerlingen de komende tien jaar verder afnemen naar 1.432.000 in 2020/21. Daarna wordt voor het eerst weer een lichte groei verwacht, als gevolg van een geboortestijging na 2015.

² Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (2011) De personele gevolgen van krimp voor het onderwijs. Den Haag.

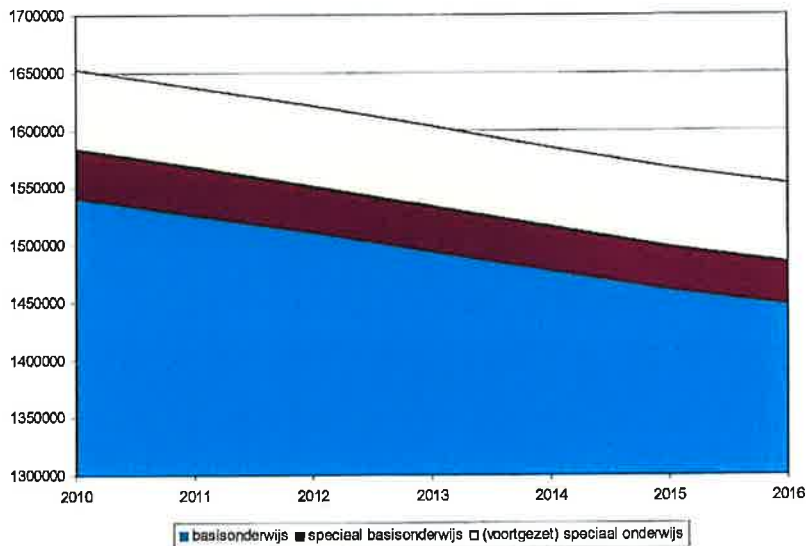
Figuur 2.1 Ontwikkeling van leerlingenaantallen in het primair onderwijs (exclusief voortgezet speciaal onderwijs) tot 2010-2011



Bron: CBS.

De daling verloopt niet voor alle onderwijssoorten in dezelfde mate. Onder invloed van het programma "Weer samen naar school" blijven sinds 1995 steeds meer leerlingen, al dan niet met ambulante begeleiding, in het reguliere basisonderwijs.

Figuur 2.2 Ontwikkeling van leerlingenaantallen in het primair onderwijs (inclusief voortgezet speciaal onderwijs) na 2010³



Bron: Referentieraming 2011. Raming per 1 oktober van de respectievelijke jaren.

³ De figuren zijn niet helemaal vergelijkbaar, omdat in de bovenste het voortgezet speciaal onderwijs niet is meegenomen, en in de onderste wel.

De verwachting is dat het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs de komende tijd verder daalt. Wat betreft het speciaal onderwijs is de verwachting dat de voorheen stijgende trend de komende jaren tot staan wordt gebracht. Een belangrijke oorzaak is dat een groeiende groep zorgleerlingen met leerlinggebonden financiering in het basisonderwijs zit in plaats van het speciaal onderwijs. De vervanging van 'weer samen naar school' en het 'rugzakje' door passend onderwijs was in de Referentieraming 2011 nog niet te verdisconteren. De verschuivingen kunnen effect hebben op de samenstelling van de groepen, maar uiteraard niet op het totaal aantal leerlingen.

Niet in alle provincies is sprake van krimp. Terwijl in Limburg (-13%) en Zeeland (-5%) de leerlingenaantallen in de afgelopen tien jaar tijd fors terugliepen, was in Utrecht (+11%) en Flevoland (+9%) sprake van groei. Voor de komende jaren wordt de krimp meer algemeen (Figuur 2.3). Tot 2015 vindt krimp vooral plaats in Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland en Limburg, daarna volgen ook de andere provincies. Alleen voor Flevoland is de verwachting dat, na een aanvankelijke daling, op termijn een bescheiden leerlingengroei plaatsvindt. Groei is er overigens ook als we alleen kijken naar de grote steden.

Figuur 2.3 Ontwikkeling van aantal leerlingen basisonderwijs per gemeente in 2000-2009 (links) en 2009-2015 (rechts).



Bron: www.onderwijsarbeidsmarkt.nl

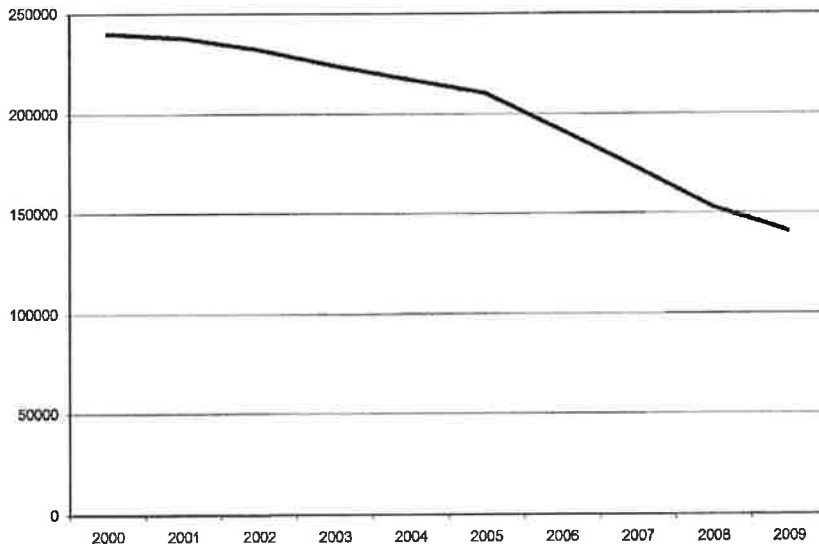
Gewichten

De vraag naar leraren is niet alleen afhankelijk van het *aantal* leerlingen, maar ook van het mogelijke gewicht dat zij hebben. Dit gewicht slaat op de extra bekostiging, die zij ontvangen ten opzichte van regulieren leerlingen, waarvan het gewicht is gesteld op nihil. Op basis van de gewichtenregeling ontvangen scholen extra middelen voor de bestrijding van achterstanden. Tot 1 augustus 2006 werden er nog vier groepen gewichten onderscheiden op basis van diverse criteria. De nieuwe regeling kent twee gewichten:

- 0,3 voor leerlingen van ouders die maximaal lbo/vbo hebben genoten
- 1,2 voor leerlingen, waarvan één ouder maximaal lbo/vbo heeft gevolgd en de andere maximaal basisonderwijs.

In 2010 waren er 111.200 leerlingen met een gewicht van 0,3 en ongeveer 84.800 leerlingen met een gewicht 1,2. In de loop der tijd is inderdaad het *aantal* gewichtenleerlingen al duidelijk teruggelopen. Wel is het gemiddelde gewicht van de resterende groep hoger. Omdat het aantal (veel) sterker is afgenomen dan het gewicht is gestegen, is het effect op de bekostiging van scholen negatief. Sinds 2000 is het opgetelde gewicht van alle gewichtenleerlingen met bijna 42% afgenomen.

Figuur 2.4 Ontwikkeling van het totale leerlinggewicht tussen 2000 en 2009.⁴



Bron: *Krimp als kans (sbo)*.

Door de gewijzigde gewichtensystematiek is het leerlinggewicht volledig afhankelijk geworden van het opleidingsniveau van de ouders. Het gemiddelde opleidingsniveau stijgt in de loop der jaren. Ook in de komende jaren is de verwachting dat dit opleidingsniveau verder toeneemt. De verwachting is daarom dat het leerlinggewicht in de komende jaren verder zal teruglopen.

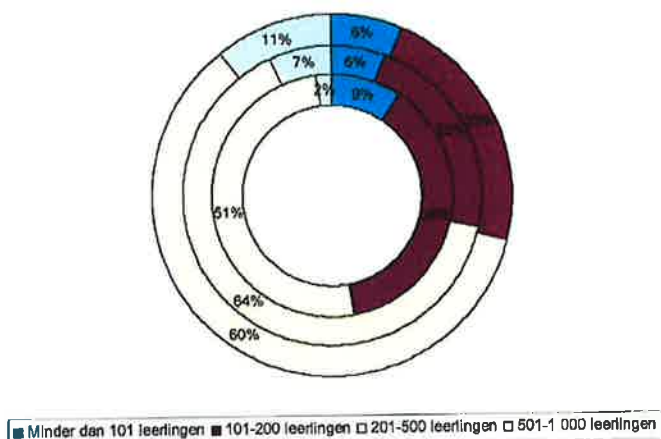
Besturen en schoolgrootte

Het aantal besturen in het basisonderwijs neemt af. Die daling is niet rechtstreeks verbonden met de dalende leerlingenaantallen. Ook toen het aantal leerlingen in de jaren negentig jaarlijks nog flink toenam, daalde het aantal instellingen in het primair onderwijs met vijf procent per jaar. Die tendens heeft zich daarna doorgezet.

De gelijktijdige toename van het aantal leerlingen en de afname van het aantal instellingen heeft als belangrijk effect gehad dat de gemiddelde schoolgrootte in de afgelopen twintig jaar aanzienlijk is toegenomen. Waar rond 1990 bijna de helft van de kinderen les kreeg op een school met minder dan 200 leerlingen, is dat percentage nu gedaald naar 29% (zie Figuur 2.5). Overigens is deze ontwikkeling niet van invloed op de grootte van de klassen.

⁴ Dit is het aantal gewichtenleerlingen, vermenigvuldigd met hun gewicht. Deze uitkomst geeft een indicatie van de omvang (en bekostiging) van leerlingen met onderwijsachterstanden.

Figuur 2.5 Percentage leerlingen per schoolgrootte in drie verschillende jaren. De drie ringen verbeelden van binnen naar buiten de schooljaren 1990-1991, 2000-2001 en 2010-2011.⁵

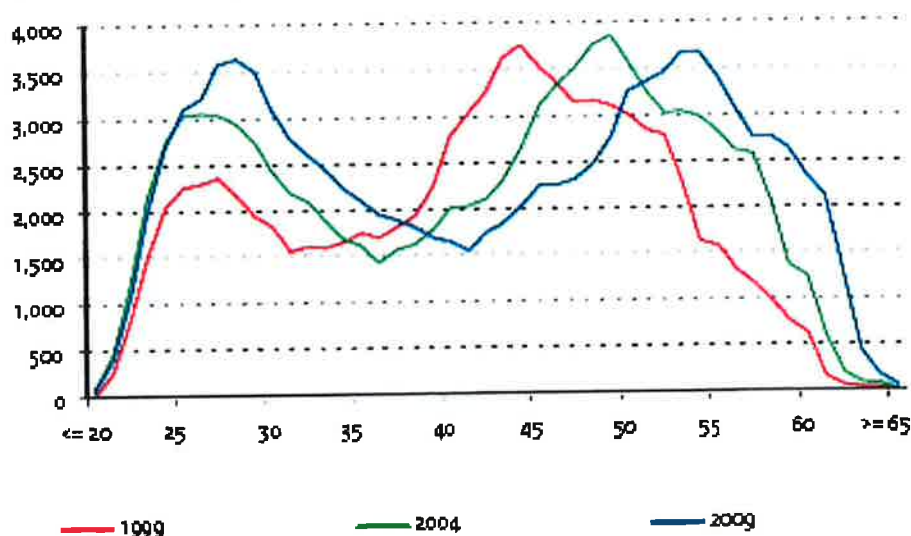


Bron: CBS.

2.3 Vergrijzing

De werknemers in het onderwijs zijn ouder dan de rest van de beroepsbevolking. In 2008 was 47% van de leraren, 46% van de ondersteuners en 78% van de directieleden ouder dan 45 jaar.⁶ De groep 'ouderen' is in de afgelopen jaren gegroeid en zal de komende jaren verder toenemen.

Figuur 2.6 Leeftijdsverdeling van leraren in het primair onderwijs in personen⁷



Bron: Kerncijfers 2005-2009, ministerie OCW.

⁵ In 1990/91 waren er geen scholen met meer dan duizend leerlingen. In de twee andere jaren was dat wel het geval, maar zat minder dan 1% van de leerlingen op zo'n school.

⁶ Defourny R. en K. Jettinghoff (2011) Arbeidsmarktanalyse primair onderwijs 2011. SBO, Den Haag.

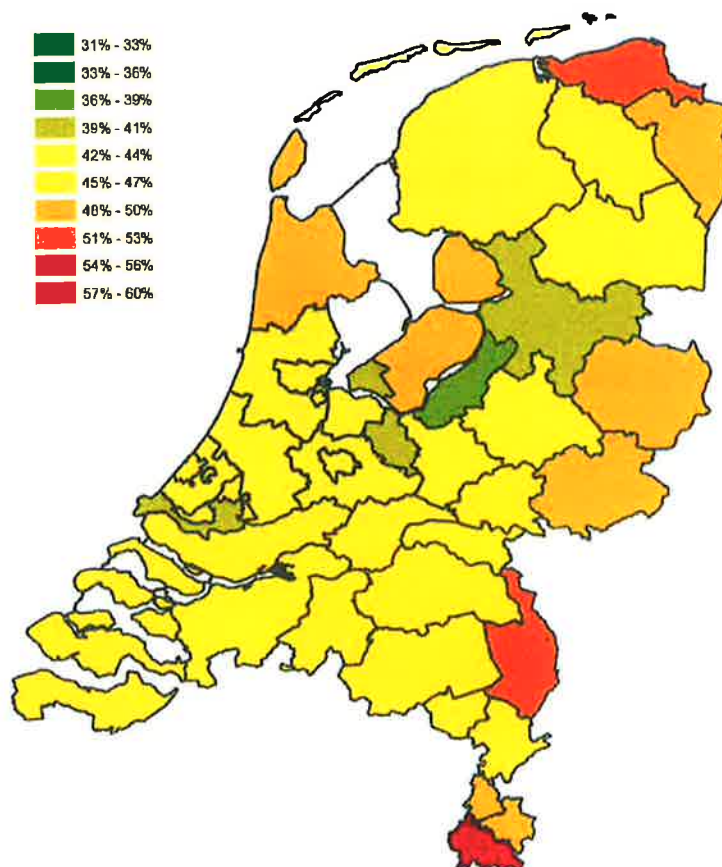
⁷ Uitgedrukt in aantallen FTE zou de piek links minder hoog uitvallen, aangezien veel jonge vrouwen in deeltijd werken.

De onderstaande figuur brengt de vergrijzing in beeld. Duidelijk is te zien dat de belangrijkste piek langzaam opschuift in de richting van de pensioengerechtigde leeftijd. Tegelijk is te zien dat ook die uittreedleeftijd iets opschuift. Dit is mede het gevolg van de omzetting van de VUT-regeling naar de FPU-regeling. De gemiddelde uittreedleeftijd naar pensioen of FPU lag in 2009 op 62,7.⁸ Dit is tevens de leeftijd waarop veel uittreeders recht hadden op een FPU-uitkering van 70% van het laatst verdiende loon. In 2006 is de FPU afgeschaft, en kan een steeds kleinere groep een beroep doen op deze regeling. Ook dat draagt ertoe bij, dat de gemiddelde uittreedleeftijd verder zal opschuiven.

De figuur laat overigens ook een vergroening zien: de piek tussen de 25 en 30 jaar is in de loop der jaren hoger geworden. Nadere analyse leert dat het hier vooral vrouwen betreft, die na hun dertigste doorgaans minder gaan werken. Omdat de grafiek gebaseerd is op aantallen personen en FTE, is het effect van die piek op het totale arbeidsaanbod minder groot dan de figuur doet vermoeden.

Het percentage vijftigplussers verschilt per regio. In het zuiden van Limburg is het aandeel vijftigplussers onder het onderwijzend personeel (leraren en directie) rond de 46%. Maar ook Amsterdam scoort met ruim 43% hoog. In Utrecht en Almere ligt het aandeel vijftigplussers met ongeveer 30% een stuk lager.

Figuur 2.7 Percentage werknemers van vijftig jaar en ouder in 2010.



Bron: Kerncijfers OCW 2006-2010

⁸ Ministerie BZK (2009) Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs. Den Haag.

2.4 Financieel kader

Het primair onderwijs heeft te maken met een kleiner wordende bestedingsruimte. Dat heeft onder meer te maken met teruglopende leerlingenaantallen, maar ook met het teruglopende aantal gewichtenleerlingen. Daarnaast heeft het primair onderwijs te maken met een aantal bezuinigingen door zowel de landelijke als de lokale overheid. De veranderingen rond het Passend Onderwijs zijn daarvan een voorbeeld.

In 2010 was voor het eerst een lichte daling te zien van de Rijksuitgaven aan primair onderwijs. De bekostiging per leerling in het volledige primair onderwijs bleef in dat jaar niettemin constant op een niveau van ongeveer 5.800 euro per jaar.

Tabel 2.1 Totale uitgaven in het PO en specificatie van uitgavenposten (miljoenen euro's)

	2006	2007	2008	2009	2010
personeel	7086,5	7378,6	7793,3	8316,2	8086,2
materieel	1103,9	1123,2	1118,9	1182,5	1314,7
onderwijsverzorging	66,7	35,8	4,1	0,0	0,0
overige uitgaven	13,1	6,8	17,2	16,0	22,1
apparaatkosten (duo/ocw)	44,7	55,4	47,4	52,6	48,2
totaal uitgaven po	8315,0	8599,8	8981,0	9567,4	9471,2

Bron: Jaarverslagen OCW

Behalve met (licht) dalende inkomsten uit het Rijk, hebben scholen er mee te maken dat lagere overheden hun uitgaven terugschroeven. Tegelijk nemen de uitgaven van scholen toe. Al met al hebben scholen in het primair onderwijs in 2009 voor het eerst minder geld overgehouden dan zij ontvingen. Gezamenlijk hadden de scholen in dat jaar een tekort van 14 miljoen euro. Stijgende kosten voor huisvesting (+18%) en personeel (+9%) zijn daar de voornaamste oorzaken van. Ook de solvabiliteit en liquiditeit van de scholen namen af, hoewel die beide nog steeds goed zijn te noemen.⁹

De cijfers over 2010 zijn nog niet bekend. OCW is op dit moment bezig deze te verzamelen en daarover te rapporteren. In afwachting daarvan heeft de PO-Raad alvast een aantal jaarverslagen van eigen leden geanalyseerd. Op basis van die exercitie spreekt de PO-Raad de verwachting uit dat het gezamenlijke tekort over 2010 veel hoger zal uitvallen. Ook het Onderwijsblad maakte alvast een inschatting en raamt het tekort op 126 miljoen.¹⁰

⁹ OCW (2011) Kerncijfers OCW 2006-2010. Den Haag.

¹⁰ Een artikel hierover is gepubliceerd in de Volkskrant van 11 januari 2012.

3 ONDERWIJSARBEIDSMARKT

3.1 Vraag

De spanning op de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs is in het schooljaar 2009-2010 sterk afgenomen. Het aantal lerarenvacatures in het primair onderwijs stijgt niet meer. Op zowel het niveau van directie, onderwijs en ondersteuning werden meer vacatures vervuld dan er ontstonden. Ook stonden de vacatures minder lang open. Dat geldt zowel voor het basis- als het speciaal onderwijs.

Wel blijft de markt voor schoolleiders gespannen. Het gaat weliswaar om kleine aantallen (116 in 2009-'10), maar daarvan is 58% moeilijk vervulbaar. Een op de drie vacatures staat langer dan drie maanden open.

Ten opzichte van het jaar ervoor nam het aantal vacatures voor leraren sterk af. Daarmee is een einde gekomen aan de jarenlange stijging van het aantal (openstaande) lerarenvacatures. De tabel laat een halvering zien. Ook andere studies duiden daarop.¹¹ Ook het percentage moeilijk vervulbare vacatures is afgenomen.¹²

Tabel 3.1 Ontwikkelingen in lerarenvacatures in het po (2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
ontstane vacatures	4.468	6.964	7.123	8.488	5.934
vervulde vacatures	4.356	6.709	6.847	8.178	6.642
openstaande vacatures	192	325	407	666	321
moeilijk vervulbare vacatures (%)	44	70	67	74	67

Bron: *Stamos.nl*

Regionale verschillen

In de aantallen vacatures bestaan grote regionale verschillen. Vooral de grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) hebben veel openstaande vacatures, evenals scholen in de regio Gooi & Vechtstreek Eemland.

Het Ministerie van Onderwijs stelt dat de kwaliteit van onderwijs in gevaar komt bij een openstaande vacature-intensiteit van 1% of meer. Vacature-intensiteit is het percentage openstaande vacatures ten opzichte van de totale werkgelegenheid. In het vorige schooljaar is die intensiteit overal afgenomen. In Rotterdam en Utrecht daalde het percentage tot onder de kritieke waarde en in Amsterdam van 2.4% naar 1,0%. Het is overigens aannemelijk dat ook binnen de regio's lokale verschillen bestaan. Het is daarom mogelijk dat er nog altijd scholen zijn, waar de onderwijskwaliteit in het geding is.

¹¹ Ecorys/ResearchNed (2011) Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo 2010/2011. Vacatures derde kwartaal 2010. Rotterdam.

¹² Regioplan (2011). Arbeidsmarktbarometer po schooljaar 2009-2010. Zie ook *stamos.nl*.

Tabel 3.2 Openstaande vacature-intensiteit

	2005	2006	2007	2008	2009
openstaande vacature-intensiteit	0,1%	0,2%	0,3%	0,7%	0,3%

Bron: Stamos.nl

3.2 Aanbod

Voor het eerst in lange tijd daalt de werkgelegenheid in het primair onderwijs licht. In het schooljaar 2010/11 waren er 133 duizend voltijdbanen in het primair onderwijs, ruim een procent minder dan een jaar eerder. De daling loopt niet in de pas met de dalende aantallen leerlingen. Hoewel het aantal leerlingen in de afgelopen tien jaar met 0,8% daalde, kwam er in dezelfde periode 15% personeel bij. Het gaat dan vooral om personeel met ondersteunende taken. Het aantal leraren is in die periode weinig veranderd. De personeelsdaling steekt af tegen de ontwikkeling in de andere onderwijssectoren, waar de werkgelegenheid nog steeds (zij het licht) toeneemt.

Tabel 3.3 Werkgelegenheidsontwikkeling (voltijdbanen)

	2000/'01	2005/'06	2007/'08	2008/'09	2009/'10	2010/'11
aantal (x1000)	110,3	130,5	132	133,4	134,8	133,1
-basisscholen	91,7	105,9	105,6	106,1	107	105,2
-speciale basisscholen	7,3	8,1	7,8	7,8	7,7	7
-speciale scholen	11,3	16,5	18,6	19,5	20,2	20,9

Bron: CBS

Achter deze daling gaat een sterke regionale spreiding schuil, die verband houdt met de ontwikkeling van leerlingenaantallen. Uit de ontwikkelingen naar schooltype en functie is af te leiden dat de daling zich vooral voordoet op reguliere basisscholen, en dan vooral onder leraren. De werkgelegenheid op speciale scholen is het afgelopen schooljaar juist toegenomen. Een belangrijke oorzaak daarvan is een sterke toename van moeilijk opvoedbare jongens op speciale scholen.¹³

3.2.1 Uitstroom

De uitstroom van leraren uit het onderwijs is vooralsnog beperkt, hoewel de vraag naar leraren daalt. Dat komt doordat leraren langer doorwerken. Dat brengt met zich mee dat de uitstroom in de volgende jaren extra hoog zal zijn. Tussen 2006 en 2008 is de uitstroom al gestegen van 3.700 naar 4.800 FTE, tussen 2009 en 2016 stijgt die naar ongeveer 6.500 FTE per jaar.¹⁴

Ten opzichte van het huidige totaal aan arbeidsplaatsen betekent dit dat tot 2020 ruim 60 procent van de leraren het primair onderwijs zal verlaten. Ruim een derde daarvan komt door vergrijzing. De overige uitstroom bestaat uit leraren die buiten het primair onderwijs gaan werken of die stoppen vanwege zorgtaken.¹⁵

Niet alleen het beëindigen van de functie (uitstroom) zorgt ervoor dat het aanbod daalt. Ook functiewijzigingen en minder uren werken kunnen daaraan bijdragen. Naar verwachting zal deeltijdarbeid de komende tijd niet toenemen. Eerder zullen leraren (weer) meer uren gaan werken als eenmaal krapte ontstaat.

¹³ CBS (2011) Jaarboek onderwijs in cijfers, 2011.

¹⁴ Centerdata (2010) De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020.

¹⁵ OCW (2011) Nota Werken in het Onderwijs 2012. Den Haag.

Per saldo hebben functiewijzigingen wel een negatieve invloed op het aanbod aan leraren. De onvervulde vraag naar directeuren wordt vooral vervuld door leraren te promoveren. Ook stapt jaarlijks ongeveer 300 FTE aan onderwijsondersteunend personeel over naar een leraarfunctie.

3.2.2 Instroom

De instroom in het primair onderwijs bestaat vooral uit afgestudeerden van lerarenopleidingen en instroom uit de stille reserve.¹⁶ De instroom past zich aan de vraag aan. Die vraag daalt door teruglopende leerlingenaantallen, maar ook door de verwachting dat meer leraren in de toekomst (weer) meer uren zullen gaan werken. In 2009 stroomde 5.500 FTE aan nieuwe medewerkers in. In 2012 en 2013 gaat het om ongeveer 4.000 FTE.

Bij deze verwachtingen speelt ook mee dat het aantal studenten met een pabo-diploma de komende jaren verder afneemt. In 2009 behaalden 5.333 studenten een pabo-diploma, een daling van ongeveer 2.000 personen ten opzichte van de situatie van voor 2006. Naar verwachting zal het aantal jaarlijkse gediplomeerden de komende jaren verder afnemen tot ongeveer 4.700 in 2015. In 2019 en 2020 wordt een beginnend herstel van de instroom verwacht. Dat is niet alleen omdat dan meer afgestudeerden beschikbaar komen, maar ook omdat meer leraren in opleiding beschikbaar komen.

3.3 Vraag en aanbod

We hebben nu de stand van zaken en de verwachte ontwikkeling van vraag en aanbod afzonderlijk in kaart gebracht. De vraag is wat dit betekent voor de krapte op de arbeidsmarkt en voor het personeel.

Bij het spreken over krapte, is het nuttig een onderscheid te maken tussen de vervangingsvraag en uitbreidingsvraag. Samen vormen zij de totale arbeidsvraag. De vervangingsvraag bestaat uit alle banen die, nadat ze zijn vrijgekomen door (al dan niet vrijwillig) vertrek, zijn vrijgekomen. Voorbeelden daarvan zijn pensionering, of mensen die ander werk vinden. Het totale aantal banen verandert daardoor niet, wel kan door het vertrek de onvervulde vraag naar arbeid toenemen. Uitbreidingsvraag heeft betrekking op de banengroei: het aantal nieuw gecreëerde banen. In het onderwijs is die uitbreidingsvraag negatief. Doordat het aantal leerlingen krimpt, krimpt ook het aantal onderwijsbanen.

3.3.1 Langere termijn (2015-2020)

Vanaf ongeveer 2015 verlaten naar verwachting grote groepen oudere leraren de arbeidsmarkt. Die hoeven niet allemaal vervangen te worden. Immers dalen ook de leerlingenaantallen, maar ook los daarvan hebben steeds meer scholen te kampen met teruglopende bestedingsruimte. Naar verwachting zal die de negatieve uitbreidingsvraag naar onderwijspersoneel volstrekt niet opwegen tegen de vervangingsvraag als gevolg van de vergrijzing. De krapte zal daardoor ernstig toenemen.

Een belangrijke indicator voor krapte op de arbeidsmarkt is de te verwachten onvervulde vraag. Afhankelijk van het scenario (trekt de economie aan of is er

¹⁶ De stille reserve bestaat uit personen die niet in het onderwijs actief zijn, maar daarvoor wel de benodigde papieren hebben.

sprake van een 'dubbele dip') stijgt de onvervulde vraag naar leraren uiteindelijk tot 1.000 of 1.400 FTE.¹⁷ Het ministerie van OCW verwacht tot 2017 een onvervulde vraag van 600 tot 700 voltijd lerarenbanen en daarna een sterke stijging, die afhankelijk is van het scenario.¹⁸ Rond dat jaar is namelijk de grootste leerlingending achter de rug, terwijl het aantal (pre)pensioneringen dan een hoogtepunt bereikt. Rond 2020 zal het tekort aan schoolleiders naar verwachting zijn opgelopen tot 700 a 800 voltijdbanen.

Dit zijn behoorlijke tekorten, maar niettemin lager dan in eerdere ramingen. Dat komt omdat de mobiliteit in een periode van laagconjunctuur afneemt. Het is dan aantrekkelijker om in het onderwijs te gaan of blijven werken. Buiten het onderwijs zijn minder baanopeningen. Daardoor neemt de uitstroom af en de instroom toe. Dit vertaalt zich ook op dit moment in de vacaturegraad: het aantal nieuwe vacatures daalt en er worden meer vacatures ingevuld dan er ontstaan.

Regionale verschillen

De totale arbeidsvraag in het onderwijs is het saldo van vervanging (vergrijzing) en uitbreiding (krimp, financieel kader overheid). Als we kijken naar de totale vraag, zijn er op de langere termijn grote regionale verschillen te zien.

Tot 2020 manifesteert de grootste onvervulde vraag naar nieuwe leraren voor het primair onderwijs zich naar verwachting in de regio's Amsterdam (+3.600 fte), Rotterdam (+2.400), de rest van de Rijnmond (+3.000), zuidelijk Noord-Holland (+2.500).¹⁹ Als we kijken naar de onvervulde vraag als percentage van de totale werkgelegenheid van leraren, kan aan dat rijtje nog Almere worden toegevoegd. Het voorziene aantal onvervulde vacatures loopt daar op tot 7,4% van de totale werkgelegenheid.

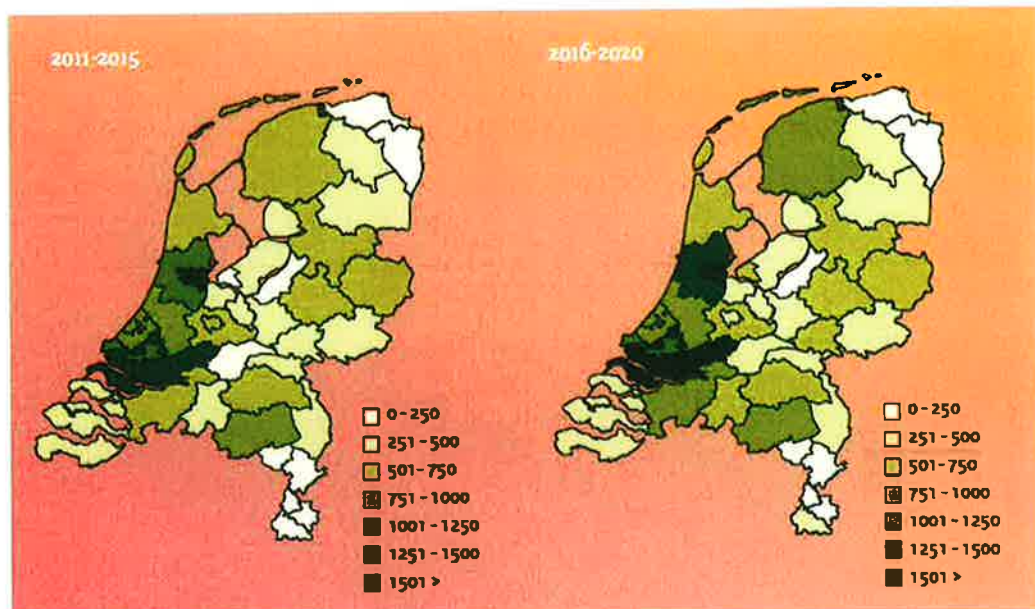
Daarentegen komt het saldo van vervanging en uitbreiding in regio's als Roermond, Oost-Groningen, Noord-Groningen en de Westelijke Mijnstreek niet boven de 300. Ook in relatieve zin is de krapte in deze regio's een stuk lager: rond de 3% van de totale werkgelegenheid. Dat neemt niet weg dat ook in die regio's nieuwe leraren moeten worden geworven.

Figuur 3.1 De totale arbeidsvraag (som vervanging en uitbreiding) in het primair onderwijs per RPA-gebied

¹⁷ www.stamos.nl.

¹⁸ Mirror.

¹⁹ OCW (2011) Nota Werken in het Onderwijs 2012. Den Haag.



Bron: *Mirror* (bewerking door Ecorys)

3.3.2 Korte termijn

In de literatuur bestaat consensus over toenemende spanningen op de arbeidsmarkt op de langere termijn. Veel meer onderwijspersoneel zal de arbeidsmarkt verlaten dan er normaliter beschikbaar komt. Van boventaligheid zal in die situatie weinig sprake (meer) zijn. Op de korte termijn is de situatie heel anders. De cijfers wijzen uit dat in een aantal regio's het aantal vacatures geheel verdwijnt. Tegelijk dwingen bezuinigingen schoolbesturen de bestedingen naar beneden bij te stellen. Per saldo hadden de scholen in 2009 een tekort van 14 miljoen euro.

Over de gevolgen daarvan voor mogelijke personeelsoverschotten op de korte termijn (2 tot 4 jaar) bestaat minder consensus. OCW verwachtte tot voor kort, afgezien van lokale fluctuaties, dat de vervangingsvraag (door vergrijzing) ongeveer zou wegvallen tegen de negatieve uitbreidingsvraag (door bezuinigingen en krimp). Een aantal deskundigen twijfelt daaraan en stelt dat ontslagen in veel regio's onvermijdelijk zijn.²⁰

Recentelijk heeft OCW een inventariserend onderzoek laten uitvoeren naar de personele gevolgen van de meest in het oog springende bezuiniging, namelijk die op het passend onderwijs.²¹ De inventarisatie wijst uit, dat 5.100 personen (3.700 fte) met ontslag worden bedreigd. Door natuurlijk verloop, vrijwillige mobiliteit en doordat scholen inhuur beëindigen, kan dit aantal teruglopen naar 3.500 (2.500 fte). Deze reductie is lager dan door sommige partijen wordt gevreesd. De AOb ging uit van 9.000 ontslagen en de PO-raad van 4.750 banen.

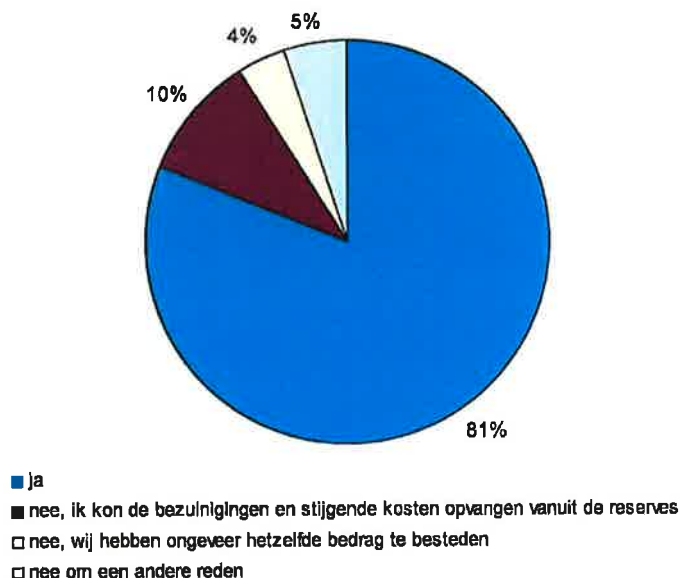
De omvang van het te verwachten personeelsoverschot is lastig te voorspellen en blijft onderwerp van discussie. Wel duidelijk is, dat de lagere bestedingsruimte niet zonder gevolgen blijft. Een beperkte peiling (N=254) onder schoolbesturen laat zien dat 81% van de schoolbesturen te maken heeft met bezuinigingen, die niet zijn op te vangen met reserves (Figuur 3.2). Ook uit een analyse van de jaarrekeningen van

²⁰ Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (2011) De personele gevolgen van krimp voor het onderwijs. Den Haag.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31 497, nr 84. Brief van de minister en staatssecretaris van onderwijs, cultuur en wetenschap. Den Haag.

2009 blijkt dat schoolbesturen behoorlijk interen op het eigen vermogen. De begrotingen laten een gezamenlijk tekort zien van 14 miljoen euro.²² In aanvulling daarop blijkt uit CPS-onderzoek dat scholen weliswaar proberen zo min mogelijk te bezuinigen op personeel, maar dat het budget voor onderwijzend personeel in het schooljaar 2010-2011 gemiddeld met 12% is gedaald.²³

Figuur 3.2 Percentage schoolbesturen dat in het schooljaar 2010-2011 moest bezuinigen (N=254).



Bron: PO-Raad en RTL Nieuws (peiling augustus 2011).

Regionale verschillen

Een goed regionaal overzicht van boventalligheid is vooralsnog helaas niet voorhanden. Wel valt te verwachten dat de eventuele boventalligheid zich vooral zal voordoen in regio's waar het saldo van vervangingsvraag (vergrijzing) en de negatieve uitbreidingsvraag (bezuiniging, krimp) het kleinst is. In die regio's zijn weinig of helemaal geen onvervulde vacatures meer, terwijl teruglopende middelen besturen wel dwingen om de bestedingen naar beneden bij te stellen.

Het linker kaartje in Figuur 3.1 geeft een overzicht van de gebieden waar dit het geval is. Op grond van vergrijzing, bezuinigingen en krimp zijn de grootste overschotten te verwachten in Parkstad Limburg, Noordoost-Groningen (Eemsdelta en Oost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en in mindere mate de Achterhoek, overig Limburg, West- en Noordelijk Noord-Brabant en Drenthe.

²² OCW verzamelt momenteel jaarcijfers over 2010. Rapportage daarover verschijnt in februari 2012.

²³ Grinsven V., B. Mors en H. Westerik (2011) Marktonwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs. Duo Market Research in opdracht van CPS. Den Haag.

3.4 Knelpunten

De gedeelde conclusie in de literatuur is dat krapte, voor zover die nog bestaat op de arbeidsmarkt voor primair onderwijs, in snel tempo aan het verdwijnen is en dat na omstreeks 2015 grote tekorten zullen ontstaan. Het aantal openstaande vacatures in het primair onderwijs is op dit moment nergens zo groot, dat het tot serieuze knelpunten in de personeelsvoorziening leidt.^{24 25} Het wordt met andere woorden steeds gemakkelijker om de (schaarsere) banen in te vullen.

De keerzijde van die medaille is, dat het lastiger wordt voor instromend personeel om zich een plek op de onderwijsarbeidsmarkt te verwerven. Dat de bestedingsruimte van scholen in het primair onderwijs terugloopt als gevolg van krimp, wijzigingen in het financieel kader en stijgende lasten (salarissen, onderhoud ed), maakt het ook voor zittend personeel lastiger om hun baan te behouden. Op korte termijn dreigt daarom in verschillende regio's boventalligheid. Harde cijfers of prognoses hierover zijn er in de literatuur echter niet.

Bij het anticiperen op boventalligheid is het ontbreken van regionale gegevens een belemmering. Die belemmering is des te relevanter, omdat de arbeidsmarkt voor primair onderzoek bij uitstek een regionale markt is. Daar komt bij, dat volgens een aantal deskundigen, nog niet alle schoolbesturen zijn doordrongen van de noodzaak van goede regionale prognoses en meerjarenformatiebeleid.

Deze knelpunten bespreken we kort in deze paragraaf. Overigens zijn de conclusies niet bedoeld als onwrikbare waarheden, maar eerder als achtergrond en als hypothesen in het verdere verloop van het onderzoek.

Regionaal overzicht boventalligheid ontbreekt

De focus in de recente literatuur over knelpunten op de arbeidsmarkt ligt zonder uitzondering op vacatures, en meer specifiek op te verwachten personeelstekorten. De mogelijkheid van personeelsoverschotten is veel minder nadrukkelijk in beeld. Door teruglopende middelen en de afwezigheid van vacatures is die mogelijkheid in veel regio's echter niet denkbeeldig.

Het ontbreken van een goed regionaal overzicht wil niet zeggen dat er geen indicatie is te geven van regio's met dreigende personeelsoverschotten. Boventalligheid zal zich vooral voordoen in regio's, waar de gevolgen van krimp en bezuinigingen zich doen gelden, terwijl de uitstroom door vergrijzing nog even op zich laat wachten (linker kaartje in Figuur 3.1).

Uiteraard is het ontstaan van boventalligheid van meer afhankelijk dan van vergrijzing, leerlingendalingen en bezuinigingen alleen. Ook zaken als interregionale mobiliteit (van onderwijspersoneel, maar ook van ouders) en de ontwikkeling van de omvang van het gemiddelde dienstverband spelen een rol. Het is onmogelijk al deze factoren in een model te vatten. Het rechtstreeks bevragen van schoolleiders en schoolbesturen naar verwachte overschotten, zoals in de enquête is gedaan, is daarom erg nuttig bij het toetsen en/of verder verfijnen van de verwachtingen.

Regionaliteit van de onderwijsarbeidsmarkt

²⁴ OCW (2011) Nota Werken in het Onderwijs. Den Haag.

²⁵ Raad voor Werk en Inkomen (2011) Sectorale arbeidsmarktinformatie. Overschotten en tekorten, kansen en mogelijkheden. Deel B: Sectorbeschrijvingen. 19. Onderwijs. Den Haag.

Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de werkgelegenheid zijn goede prognosemodellen essentieel. Het ontbreken van een regionaal overzicht van boventalligheid is lastig bij het anticiperen op boventalligheid. Een regionaal overzicht is des te meer relevant, omdat de arbeidsmarkt voor primair onderwijs bij uitstek een regionale markt is. De verhuisbereidheid is relatief gering, zeker als het om kleinere banen gaat.²⁶

Dat vraag en aanbod elkaar op landelijk niveau benaderen, kan in de praktijk dus betekenen dat er in de ene regio of school tekorten bestaan, terwijl er in de andere regio's sprake is van overschotten. Het kost relatief veel moeite om een brug te slaan tussen regio's met tekorten en regio's met tekorten en overschotregio's.

Bewustzijn ontbreekt

Een mogelijk bijkomend knelpunt houdt verband met het bewustzijn binnen scholen en schoolbesturen van de dreigende boventalligheid en de noodzaak van vroegtijdige maatregelen. De ervaring van een aantal experts is, dat veel besturen (met name die ontslagbeleid voeren) pas in actie komen als het bestuur financieel in de problemen is gekomen of dreigt te komen.²⁷ Bovendien lijken niet alle schoolbesturen een meerjarenformatiebeleid te voeren, en het HRM-beleid daarop af te stemmen. Ook de kennis van de CAO van mogelijkheden rond boventalligheid zou op plekken tekortschieten.

Voor een aantal besturen is hierin winst te behalen. Goed voorbereide scholen kunnen beter anticiperen op krimp. Daarmee zijn spanningen in de organisatie te voorkomen, bijvoorbeeld als de formatie toch geforceerd moet krimpen. Met meerjarenformatiebeleid heeft het bestuur ruim van tevoren zicht op de ontwikkelingen van de leerlingenaantallen, de ontwikkeling van het eigen personeelsbestand en de financiële gevolgen daarvan op de korte en lange termijn.

Dit zijn vooralsnog hypothesen, die overigens wel bevestigd zijn in de eerste gesprekken met regiobestuurders. In hoeverre bewustzijn de aanpak van boventalligheid belemmert, is onderwerp van nadere bestudering in het vervolg van het onderzoek.

²⁶ Defourny R. en K. Jettinghoff (2011) Arbeidsmarktanalyse primair onderwijs 2011. SBO, Den Haag.

²⁷ Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (2011) De personele gevolgen van krimp voor het onderwijs. Den Haag.