

De toekomstige arbeidsmarkt voor leraren en managers in het primair en voortgezet onderwijs: prognoses 2003-2011

Publieksversie

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

ECORYS-NEI
Arbeid & Sociaal Beleid

R. van der Aa
B. van Hulst
I. Vossen

Rotterdam, mei 2003

ECORYS-NEI
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 05
F 010 453 88 34
E asb@ecorys.com
W www.ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Managementsamenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Doel van dit rapport	13
1.2 Leeswijzer	14
2 Toekomstig arbeidsmarktgedrag	15
2.1 Het prognosemodel	15
2.2 De vraag naar nieuwe leraren	16
2.3 Het aanbod van nieuwe leraren	17
3 Primair Onderwijs	19
3.1 De arbeidsmarkt in het primair onderwijs	19
3.1.1 Het algemene beeld	19
3.1.2 De toekomstige vraag naar leraren	20
3.1.3 Instroom van nieuwe leraren	23
3.1.4 Spanning op de arbeidsmarkt voor leraren	26
3.2 De arbeidsmarkt voor managers	27
3.2.1 De toekomstige vraag naar managers	27
3.2.2 Instroom van nieuwe managers	28
3.2.3 Spanning op de arbeidsmarkt voor managers	29
3.3 Ondersteunend personeel	30
4 Voortgezet Onderwijs	33
4.1 De arbeidsmarkt voor leraren	33
4.1.1 Het algemene beeld	33
4.1.2 De toekomstige vraag naar leraren	34
4.1.3 Instroom van nieuwe leraren	36
4.1.4 Spanning op de arbeidsmarkt voor leraren	38
4.2 De arbeidsmarkt voor managers	40
4.2.1 De toekomstige vraag naar managers	40
4.2.2 De instroom van nieuwe managers	40
4.2.3 Spanning op de arbeidsmarkt voor managers	40

5	Mogelijke effecten van nieuw en ingezet beleid: een scenario-analyse	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Beschrijving van het scenario	43
5.3	Uitkomsten primair onderwijs	45
5.3.1	Leraren	45
5.3.2	Management	46
5.4	Uitkomsten voortgezet onderwijs	47
5.4.1	Leraren	47
5.4.2	Managers	48
6	Regionale arbeidsmarkten	51
6.1	Inleiding	51
6.2	Primair onderwijs	51
6.2.1	Het algemene beeld	51
6.2.2	Leraren	52
6.2.3	Directiepersoneel	53
6.3	Voortgezet onderwijs	54
6.3.1	Het algemeen beeld	54
6.3.2	Leraren	55
6.4	Samenstelling van de regionale personeelsvraag	56
6.4.1	Leraren in het primair onderwijs	56
6.4.2	Directiepersoneel primair onderwijs	58
6.4.3	Leraren in het voortgezet onderwijs	59
	Begrippenlijst	61
	Bijlage 1 Beschrijving prognosemodel	63
	Bijlage 2 Tabellen regionale prognoses	67

Voorwoord

De voorliggende publieksversie van de arbeidsmarktprognoses is opgesteld door ECORYS-NEI op basis van de rapportage en databestanden zoals die zijn aangeleverd door CentER Applied Research. De onderzoekers van ECORYS-NEI bedanken CentER voor de samenwerking en de beantwoording van vragen bij het bewerken van de gegevens.

Een deel van de uitkomsten in dit rapport zijn reeds eerder beschreven in de nota *Werken in het onderwijs 2003*, die in oktober 2002 bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is verschenen. Deze publieksversie biedt hiervan een verbreding en verdieping. Aanvullend is de scenario-analyse die in hoofdstuk 5 wordt beschreven, waarin wordt ingegaan op de vraag welke mogelijke effecten nieuw en reeds ingezet beleid kunnen hebben.

De publieksversie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de directie Arbeidsvoorwaarden en Beroepskwaliteit van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ruud van der Aa
Projectleider ECORYS-NEI

Managementsamenvatting

Voor behoud van een hoogwaardige kwaliteit van onderwijs is een adequate personeelsvoorziening, zowel kwalitatief als kwantitatief van groot belang. Hiervoor is het noodzakelijk te weten hoe de personeelsbehoefte in het onderwijs zich de komende jaren ontwikkelt. In de voorliggende rapportage wordt aan de hand van de uitkomsten van een prognosemodel beschreven hoe de toekomstige ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt er naar alle waarschijnlijkheid zal uitzien. Hierbij is uitgegaan van onveranderd beleid omtrent de in-, door- en uitstroom van personeel. Eventuele extra beleidsinspanningen kunnen hierop van invloed zijn.

Uitkomsten primair onderwijs

Leraartekorten in het primair onderwijs

Ondanks de instroom van nieuwe leerkrachten in het primair onderwijs is de verwachting dat dit onvoldoende zal zijn om in de vraag naar nieuwe leraren te kunnen voorzien. De vraag naar nieuwe leraren in het primair onderwijs wordt voor het overgrote deel (ongeveer 90%) bepaald door het vertrek van zittende leraren, de zogenaamde vervangingsvraag. De groei van het aantal leerlingen in het primair onderwijs, en de daarvoor benodigde leraren, is beperkt.

In 2006 zijn er naar verwachting 2.100 voltijdbanen die nader ingevuld moeten worden. In de periode na 2006 is de verwachting dat deze onvervulde vraag bij ongewijzigd beleid jaarlijks verder zal toenemen. De raming geeft aan dat dit in 2010 kan toenemen tot ruim 3.600 voltijdbanen op jaarbasis. Als gevolg van deze ontwikkelingen neemt de spanning op de arbeidsmarkt voor leraren na 2004 fors toe.

Tekorten aan managers in het primair onderwijs

Uitgaande van het huidige doorstroompatroon, van leraren naar een directiefunctie én de instroom vanuit de stille reserve, zijn er de komende jaren onvoldoende managers beschikbaar om in de vraag naar nieuw directiepersoneel in het primair onderwijs te kunnen voorzien. De spanning op de arbeidsmarkt voor managers loopt hierdoor fors op.

Naar verwachting beloopt de onvervulde vraag naar managers in het primair onderwijs in 2006 ruim 1.100 voltijdbanen. Ten opzichte van 2002 zullen de tekorten aan managers bij ongewijzigd beleid in 2011 zijn verdrievoudigd. Het gaat dan om circa 2.000 voltijdbanen. Dit zou betekenen dat tegen die tijd ongeveer één op de vijf scholen in het primair onderwijs zonder directeur of adjunct-directeur zit. Om de spanning op de arbeidsmarkt voor managers in het primair onderwijs te temperen zijn de komende jaren

extra inspanningen nodig om de instroom van nieuwe managers te verhogen en/of de uitstroom te beperken.

Ondersteunend personeel in het primair onderwijs

De omvang van het overig ondersteunend personeel (zoals onderwijsassistenten) in het primair onderwijs stijgt van bijna 12.000 in 2002 naar ruim 12.800 in 2011. Deze verwachte ontwikkeling is gebaseerd op zowel een kleine stijging van het aantal leerlingen als een toename van het aantal leraren.

Uitkomsten voortgezet onderwijs

Leraartekorten in het voortgezet onderwijs

Evenals in het primair onderwijs is de instroom van nieuwe leraren in het voortgezet onderwijs onvoldoende om in de vraag naar nieuwe leraren te kunnen voorzien. In de periode 2003 tot 2006 verdubbelt de onvervulde vraag van 2.800 naar 6.000 voltijdbanen. De raming geeft aan dat dit aantal in 2011 kan toenemen naar ruim 10.000 voltijdbanen. Dit zou betekenen dat in 2011 voor één op de vijf voltijd leraarbanen in het voortgezet onderwijs geen personeel beschikbaar is. Kwantitatief gezien zijn de verwachte personele knelpunten in het voortgezet onderwijs groter dan die in het primair onderwijs. Verhoudingsgewijs is de personeelskrapte in 2011 ruim vier keer groter dan in 2003.

Geen tekorten aan managers in het voortgezet onderwijs

Op de arbeidsmarkt voor managers in voortgezet onderwijs zullen zich de komende jaren naar verwachting geen spanningen voordoen. Het aanbod van (doorstromende) leraren en instroom vanuit de stille reserve is groot genoeg om in de vraag naar nieuwe managers te voorzien.

Uitkomsten scenario-analyse

In het scenario zijn aannames gedaan met betrekking tot doorvoering van functiedifferentiatie, toename van zij-instroom, betere benutting van afgestudeerden van de lerarenopleiding voortgezet onderwijs, daling van het ziekteverzuim en beperking van uitstroom naar de WAO.

De berekeningen voor het *primair onderwijs* wijzen uit dat deze beleidsinitiatieven tot een beduidende mindere spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het primair onderwijs kunnen leiden. Terwijl volgens de prognoses in 2006 een onvervulde vraag bestaat van ongeveer 2.100 voltijdbanen, is dit in het scenario gedaald tot ruim 400. Na 2006 loopt ook in het scenario de onvervulde personeelsvraag naar leraren weer op, maar blijft elk jaar onder de verwachtingen van de prognose. De scenario-analyse laat zien dat de beschreven maatregelen een zeer geringe invloed hebben op de onvervulde vraag naar directiepersoneel in het primair onderwijs. Hiervoor zijn aanvullende beleidsmaatregelen vereist, die meer ingrijpen op de personeelstekorten voor managers.

De scenario-analyse voor het *voortgezet onderwijs* laat zien dat de ingezette beleidsinitiatieven kunnen leiden tot een vermindering van de spanning op de

arbeidsmarkt voor leraren in het voortgezet onderwijs. Volgens de oorspronkelijke prognoses is in 2006 een onvervulde personeelsvraag te verwachten van ongeveer 6.000 voltijdbanen. In het scenario ligt deze onvervulde vraag voor leraren rond de 5.000. Volgens de prognoses loopt de onvervulde vraag naar leraren in het voortgezet onderwijs verder op, naar ruim 10.000 voltijdbanen in 2011. Ook in het scenario neemt de onvervulde vraag verder toe, naar verwachting tot ruim 7.000.

Met andere woorden, het ingezette beleid kan een belangrijke bijdrage leveren om de onvervulde personeelsvraag naar leraren in het voortgezet onderwijs te verminderen, maar deze bij lange na niet geheel wegnemen. Daarvoor zijn, bovenop de beschreven extra beleidsinspanningen, meer ingrijpende maatregelen nodig.

Regionale uitkomsten

Voor de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de achttien RBA-gebieden zijn aparte uitkomsten berekend.

Leraartekorten in het primair onderwijs

In het primair onderwijs bestaan de knelpunten met betrekking tot leraren momenteel vooral in de grote steden en in enkele groeigebieden, in het bijzonder Flevoland. In navolging van het landelijke beeld neemt de spanning op de meeste regionale arbeidsmarkten tussen 2003 en 2006 iets af, behalve in de grote steden (Den Haag uitgezonderd, waar de spanning enigszins terugloopt). Na 2006 loopt de spanning in veel gebieden weer op, hoofdzakelijk als gevolg van een toenemende uitstroom van ouder personeel en een instroom die hier geen gelijke tred mee houdt. Vooral in de grote steden nemen de knelpunten na 2006 toe. Naast Amsterdam zijn grote knelpunten te verwachten in Utrecht, Rijnmond, Flevoland en IJssel-Veluwe.

Tekorten aan managers in het primair onderwijs

Ook voor het directiepersoneel in het primair onderwijs concentreren de knelpunten zich op de vier grote steden en de groeigebieden Flevoland. In 2006 zijn de knelpunten naar verwachting het grootst in Amsterdam, Utrecht, Flevoland en Haaglanden. Na 2006 neemt de spanning op de arbeidsmarkt voor directiepersoneel in alle regio's verder toe. Hoewel Amsterdam, Utrecht en Flevoland de kroon blijven spannen, doen de problemen hier in de overige regio's nog maar nauwelijks voor onder.

Leraartekorten in het voortgezet onderwijs

In 2003 zijn de spanningen op de arbeidsmarkt voor leraren in het voortgezet onderwijs het grootst in Utrecht, Den Haag en Rotterdam. De spanning op de arbeidsmarkt in de overige regio's, inclusief Amsterdam, ligt hier iets onder. Zowel in de vier grote steden als in de meeste andere regio's tekent zich in 2006 een verdubbeling van de spanning op de arbeidsmarkt af. De drie noordelijke regio's en de regio's in het zuiden van het land laten een gematigder ontwikkeling zien.

Op de arbeidsmarkt voor *managers in voortgezet onderwijs* zullen zich de komende jaren naar verwachting geen spanningen voordoen. Naar regio bezien doen zich hierin geen specifieke bijzonderheden voor.

1 Inleiding

1.1 Doel van dit rapport

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zijn ramingen opgesteld voor de arbeidsmarkt van onderwijspersoneel tot 2011. Inzicht in de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt is voor het beleid van groot belang om, indien nodig, met gerichte maatregelen ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. De laatste jaren zijn het vooral de tekorten aan leerkrachten die de aandacht trekken. Voor behoud van een hoogwaardige kwaliteit van onderwijs is een adequate personeelsvoorziening van essentieel belang. Hiervoor is het noodzakelijk te weten hoe de personeelsbehoefte in het onderwijs zich de komende jaren ontwikkelt. Het gaat hierbij minder om het exacte aantal vacatures, maar vooral om de aard en omvang van de te verwachten problemen in de personeelsvoorziening waarmee scholen te maken krijgen. Deze publicatie beoogt de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt voor een breed publiek van betrokkenen in het onderwijsveld toegankelijk en begrijpelijk te maken.

Centraal staat de vraag in hoeverre de instroom vanuit de traditionele aanbodcategorieën zoals de lerarenopleiding, de instroom vanuit de stille reserve (mensen met een onderwijsbevoegdheid die niet werkzaam zijn in het onderwijs) en nieuwe categorieën zoals de zij-instroom, in de vraag naar nieuw personeel kunnen voorzien. De cijfers over vraag en aanbod geven een indicatie van de verwachte ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt.

De hier gepresenteerde ramingen betreffen het personeel in het primair en voortgezet onderwijs. Naar functie wordt onderscheid gemaakt tussen leraren, directeuren¹ en ondersteunend personeel. Voor onderwijsondersteunend personeel zijn minder gedetailleerde gegevens beschikbaar. Deze krijgen dan ook beperkte aandacht in de rapportage. De ramingen zijn opgesteld door het onderzoeksbureau CentER Applied Research in Tilburg. De voorliggende publieksversie is opgesteld door ECORYS-NEI op basis van de rapportage van CentER en de beschikbare databestanden.

¹ Het gaat om de leiding van de school, bestaande uit directeuren, adjunct-directeuren en eventuele andere managers.

1.2 Leeswijzer

In deze publieksversie worden de uitkomsten van de prognoses op hoofdlijnen besproken. De opbouw van het rapport is als volgt:

- Hoofdstuk 2 bevat een toelichting op het gebruikte prognosemodel en de hiervoor gebruikte gegevens. De lezer die alleen geïnteresseerd is in de uitkomsten, kan dit hoofdstuk eventueel overslaan.
- Hoofdstuk 3 geeft de uitkomsten voor het primair onderwijs, achtereenvolgens voor leraren en directeurs.
- Hoofdstuk 4 gaat in op de verwachte personeelsvraag in het voortgezet onderwijs, zowel voor leraren als voor directeurs.
- Hoofdstuk 5 bespreekt de uitkomsten van een scenario-analyse waarin de mogelijke effecten van beleid worden doorgerekend.
- Hoofdstuk 6 geeft inzicht in regionale verschillen in de arbeidsmarktprognoses en bespreekt de regio's met de meeste arbeidsmarktknelpunten.
- De bijlage bevat een (nadere) uitleg van het arbeidsmarktmodel en de gehanteerde begrippen.

2 Toekomstig arbeidsmarktgedrag

2.1 Het prognosemodel

Hoe voorspelbaar is het arbeidsmarktgedrag van leraren? In individuele gevallen is deze vraag moeilijk te beantwoorden. Immers, de gemaakte keuzes zijn sterk afhankelijk van individuele voorkeuren en de omstandigheden waarin een persoon verkeert. Echter, in meer algemene zin zijn op het collectieve niveau van de leraren als werknemerspopulatie wel ‘voorspellingen’ mogelijk. Dergelijke voorspellingen worden gebaseerd op ervaringsgegevens uit het verleden. Bijvoorbeeld, wanneer in de afgelopen tien jaar elk jaar gemiddeld één op de tien leraren het onderwijs heeft verlaten om elders te gaan werken of met pensioen is gegaan, dan kan met enige mate van waarschijnlijkheid worden verondersteld dat de kans dat een leraar de komende jaren het onderwijs verlaat ook ongeveer tien procent is. In dit hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van het gebruikte prognosemodel. Een uitgebreide beschrijving van het model is te vinden in de bijlage van dit rapport.

Het arbeidsmarktgedrag van onderwijzend personeel heeft in de eerste plaats betrekking op de keuze om wel of niet in het onderwijs te blijven werken. Dit kan een vrijwillige keuze zijn, bijvoorbeeld ontslag nemen en buiten het onderwijs aan de slag gaan of met vervroegd pensioen gaan, óf een meer gedwongen keuze vanwege arbeidsongeschiktheid. Anderen blijven werken tot hun 65^{ste} jaar en gaan dan met pensioen, weer anderen worden ontslagen. Onderwijzers en docenten die kiezen voor een baan buiten het onderwijs, blijven in theorie beschikbaar voor een baan in het onderwijs. Iedereen met een onderwijsbevoegdheid, maar niet werkzaam binnen het onderwijs, wordt aangeduid met de term “stille reserve”.

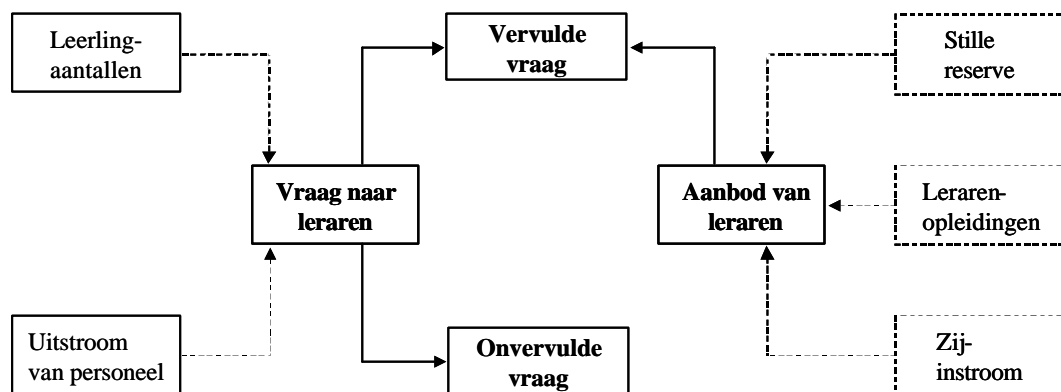
Tegenover de werknemers die het onderwijs verlaten staan personen die kiezen voor een baan in het onderwijs. Traditioneel gaat het hierbij vooral om afgestudeerden van de lerarenopleidingen² basisonderwijs en voortgezet onderwijs en de universitaire lerarenopleiding. Tegenwoordig bestaat de mogelijkheid voor studenten om in het vierde jaar een leer-arbeidsovereenkomst met een school aan te gaan en zo aan een verlichting van de problemen in de personeelsvoorziening te kunnen bijdragen. Daarnaast is het sinds kort ook mogelijk om leraar in primair of voortgezet onderwijs te worden via een andere route dan de reguliere lerarenopleiding. Personen met een afgeronde hbo-/wo-opleiding kunnen in het kader van de Interimwet Zij-instroom via een verkort maattraject van werken en leren in twee jaar tijd hun onderwijsbevoegdheid halen. Ook zijn er leraren die meer of minder gaan werken, er een taak bij krijgen of van school wisselen.

² Het gaat respectievelijk om de volgende opleidingen: pedagogische academie basisonderwijs (pabo), nieuwe lerarenopleiding (nlo) en universitaire lerarenopleiding (ulo).

Op basis van het *gerealiseerde* arbeidsmarktgedrag in het verleden worden in het prognosemodel kansen berekend voor het *toekomstige* arbeidsmarktgedrag van het personeel, zowel leerkrachten als managers. Het model gaat er hierbij vanuit dat het arbeidsmarktgedrag van leraren en directeuren in het recente verleden in de komende jaren nagenoeg gelijk zal blijven.

Voor de beschrijving van het prognosemodel worden bepaalde begrippen gehanteerd die hier nader worden uitgelegd. De begrippen geven in hun onderlinge samenhang een beschrijving van de factoren en processen die op de arbeidsmarkt voor leraren een rol spelen. Figuur 2.1 geeft hiervan een schematische weergave³. De uitkomsten van het model geven een indicatie van de te verwachten tekorten, dan wel overschotten, aan personeel.

Figuur 2.1 Schematische weergave onderwijsarbeidsmarkt



De toekomstige situatie op de onderwijsarbeidsmarkt wordt bepaald door de vraag naar en het aanbod van (nieuwe) leerkrachten. De verhouding tussen beide bepaalt in hoeverre er sprake is van vacatures. In het geval dat deze vacatures langdurig openstaan of er ronduit moeilijk aan personeel is te komen, spreken we van fricties op de arbeidsmarkt. De factoren in figuur 2.1. worden onderstaand kort toegelicht.

2.2 De vraag naar nieuwe leraren

De behoefte aan nieuwe leerkrachten wordt in hoofdzaak bepaald door twee factoren:

- Ontwikkeling in *leerlingaantallen*.
- *Uitstroom van leraren* die het onderwijs verlaten of minder gaan werken, zonder daarvoor elders in het onderwijs een nieuwe taak of functie te accepteren (de zogenoemde vervangingsvraag)⁴.

³ We beperken ons hier tot een beschrijving van de arbeidsmarkt voor leraren; de arbeidsmarkt voor managers in het onderwijs is op hoofdlijnen identiek, maar op onderdelen afwijkend, met name op het punt waar het de doorstroom van leraren naar managersfuncties betreft. In feite betreft het hier beroepsdeelmarkten die in zekere zin concurrerend zijn.

⁴ De verkleining van de taakomvang wordt als een partiële uitstroom van leraren gezien.

Daarnaast zijn er nog andere factoren die een rol spelen in de vraag naar nieuwe leraren, maar die voor de overzichtelijkheid niet in figuur 2.1 zijn opgenomen.

- *Groepsgrootte*. Recentelijk heeft verandering in de omvang van de groepsgrootte een grote invloed gehad op de behoefte aan nieuwe leerkrachten in het basisonderwijs: voor dezelfde hoeveelheid leerlingen is meer personeel nodig.
- *Organisatie van het werk* binnen de scholen. De introductie van functiedifferentiatie biedt scholen de mogelijkheid om de behoefte aan nieuwe leerkrachten gedeeltelijk in te vullen door gebruik te maken van onderwijs- of klassenassistenten (zie ook bij zij-instroom).
- *Doorstroom van personeel (functieverandering)*. De behoefte aan nieuwe leraren kan toenemen doordat het zittende personeel promotie maakt naar een managementfunctie of elders in de organisatie een andere baan aanvaardt.

2.3 Het aanbod van nieuwe leraren

Het aanbod van nieuwe leraren is een combinatie van diverse bronnen waaruit nieuw personeel gerekruteerd kan worden:

- *Lerarenopleiding*. Het opleiden van jongeren tot leraar is traditioneel de belangrijkste bron om te voorzien in de behoefte aan nieuwe leraren. Tegenwoordig kan een student het vierde opleidingsjaar volgen op basis van een leer-arbeidsovereenkomst bij een school. Deze leraar in opleiding (lio) kan daarmee een deel van de taak van de leraar overnemen en op deze wijze eventuele problemen in de personeelsvoorziening verlichten.
- *Stille reserve*. Deze bestaat uit personen met een onderwijsbevoegdheid die buiten het onderwijs werkzaam zijn, dan wel zich volledig hebben teruggetrokken van de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld in verband met zorgtaken).
- *Zij-instroom*. Sinds 2000 biedt de Interimwet Zij-instroom aan hbo- of wo-opgeleiden de mogelijkheid om zich via een andere route dan de reguliere lerarenopleiding te kwalificeren voor het lerarenberoep. Door middel van een assessment wordt de geschiktheid van de kandidaat vastgesteld. Na twee jaar werken (voor de klas) in combinatie met een op maat gesneden lerarenopleiding, kunnen zij hun onderwijsbevoegdheid halen⁵.

Daarnaast wordt het aanbod van leraren beïnvloed door eventuele *veranderingen in taakomvang*. Vergroting van taakomvang leidt er toe dat intensiever gebruik gemaakt wordt van het bestaande arbeidspotentieel bij leraren waardoor de behoefte aan nieuwe leraren afneemt. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer leraren gebruik maken van de ADV-regeling, maar de opgespaarde uren doorwerken en hun opgespaarde ADV-dagen laten uitbetalen.

Om het aanbod van onderwijspersoneel te verruimen zijn de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen. In eerste instantie waren deze maatregelen gericht op het reservoir van bevoegde leraren, zoals de stille reserve, en later ook de leraren in opleiding. Van

⁵ Een variant hierop is het project "Zij-instroom vakmensen als (deeltijd) leraar in het vmbo" waarin vakmensen uit het bedrijfsleven via een duaal traject worden opgeleid tot (deeltijd)vakleraar in het vmbo. De doelgroep bestaat uit vaklieden met een mbo-kwalificatieniveau.

meer recente datum zijn de pogingen om de onderwijsarbeidsmarkt ‘open te breken’ voor doelgroepen zonder onderwijsbevoegdheid, die via een verkort traject tot bevoegd leraar worden opgeleid. In het kader van functiedifferentiatie bestaat tegenwoordig de mogelijkheid om onderwijsondersteunend personeel (zoals onderwijsassistenten) in dienst te nemen. Dit personeel kan worden ‘opgeschoold’ naar de functie van leraar.

3 Primair Onderwijs

3.1 De arbeidsmarkt in het primair onderwijs

3.1.1 Het algemene beeld

Het personeelsbestand in het primair onderwijs bestaat uit leraren en directieleden (directeuren en adjunct-directeuren). Daarnaast wordt in toenemende mate een beroep gedaan op ondersteunend personeel dat ook onderwijstaken kan overnemen. Anno 2003 bestaat de totale werkgelegenheid voor leraren en directiepersoneel uit bijna 109.000 voltijdbanen. In de periode tot 2011 komen hier naar schatting 4.600 voltijdbanen bij, een groei van ruim vier procent. Deze groei is hoofdzakelijk een gevolg van een kleine groei van het aantal leerlingen.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, wordt de vraag naar nieuw personeel niet alleen bepaald door de groei van de werkgelegenheid (uitbreidingsvraag), maar ook door zaken als uitstroom van personeel, verandering in taakomvang en gebruikmaking van de BAPO-regeling (de vervangingsvraag)⁶. Naast een beperkte uitbreidingsvraag, wordt het primair onderwijs geconfronteerd met een omvangrijke vervangingsvraag. In 2003 bedraagt deze bijna 7.000 voltijdbanen, daarna gestaag oplopend tot bijna 9.000 in 2011. Dit betekent dat in de periode 2003-2011 ongeveer 70.000 nieuwe personeelsleden voor het primair onderwijs moeten worden gevonden. Zoals nog zal worden toegelicht, wordt de grote uitstroom van personeel vooral veroorzaakt door de hoge gemiddelde leeftijd van het zittende personeel (vergrijzing).

De instroom van nieuw personeel neemt de komende jaren eerst iets af, om daarna fors toe te nemen. Niettemin is de instroom van personeel onvoldoende om in de toenemende vraag naar personeel in het primair onderwijs te kunnen voorzien. De verwachting is dan ook dat er sprake zal zijn van oplopende tekorten op de arbeidsmarkt voor het primair onderwijs. In 2003 wordt de onvervulde personeelsvraag geschat op ongeveer 2.500 voltijdbanen. Na een lichte daling in 2004 en 2005 zal de onvervulde vraag in 2006 ongeveer 3.000 voltijdbanen bedragen, en in 2011 bij benadering zelfs 5.600.

Doordat de instroom van nieuw personeel in de sector geen gelijke tred houdt met de uitstroom van personeel, zal de spanning op de arbeidsmarkt met name na 2004 oplopen

⁶ BAPO (Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen) is een financieel gunstige regeling voor oudere leerkrachten om minder te gaan werken. Doelstelling van de regeling is om het aantrekkelijk te maken aan het arbeidsproces te blijven deelnemen door taakverlichting en/of taakvermindering. Aan de regeling kan vanaf het 52^{ste} jaar worden deelgenomen. Zie ook de begrippenlijst in de bijlage.

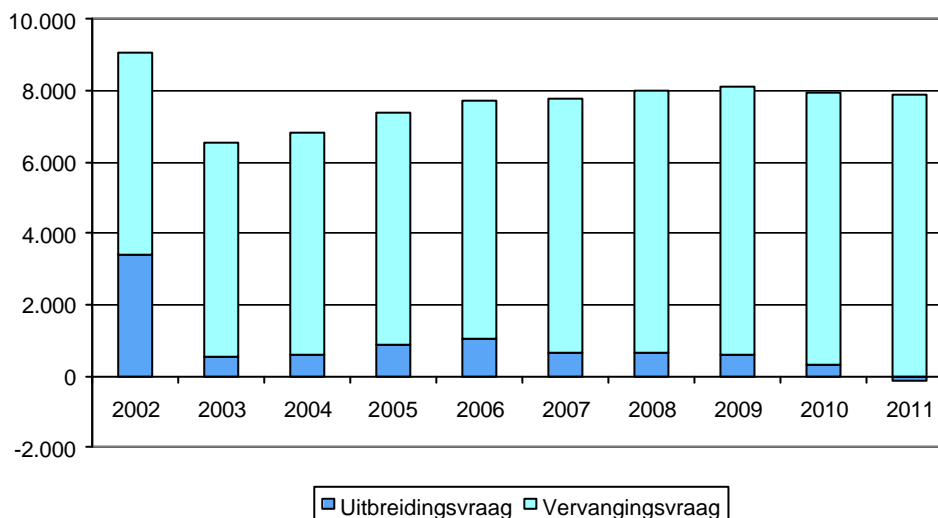
en zal in 2011 ten opzichte van 2003 zijn verdubbeld⁷. Hierbij is uitgegaan van onveranderd beleid omtrent de in-, door- en uitstroom van personeel. Eventuele extra beleidsinspanningen kunnen hierop van invloed zijn. In de navolgende paragrafen wordt afzonderlijk ingegaan op de omvang en achtergronden van de arbeidsmarkt voor leraren en managers in het primair onderwijs.

3.1.2 De toekomstige vraag naar leraren

In de periode tot 2006⁸ stijgt het aantal benodigde leraren in het primair onderwijs met 2.500 voltijdbanen (van circa 97.000 naar 99.500). Ook in de periode na 2006 blijft de werkgelegenheid gestaag groeien (met ongeveer een half procent per jaar). In 2010 bestaat de werkgelegenheid naar schatting uit 102.000 voltijdbanen. Daarna wordt een lichte daling van de werkgelegenheid voorzien als gevolg van een daling van het aantal leerlingen.

De vraag naar nieuwe leraren wordt voor het overgrote deel (ongeveer 90 %) bepaald door het vertrek van zittende leraren, de zogenaamde vervangingsvraag (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Uitbreidings- en vervangingsvraag in het primair onderwijs 2002-2011



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

De jaarlijkse vraag naar nieuwe leraren als gevolg van deze ontwikkelingen neemt toe van 6.600 voltijdbanen in 2003 naar 7.700 in 2006. Vooral in 2002 was er een omvangrijke vraag naar nieuwe leraren als gevolg van de laatste fase van de introductie van de groeps-grootheidverkleining. Pas vanaf 2010 wordt een daling van het jaarlijks benodigde aantal nieuwe leraren verwacht.

⁷ De spanning op de arbeidsmarkt wordt uitgedrukt als een percentage van de verwachte personeelstekorten (onvervulde personeelsvraag) ten opzichte van het zittende personeel (vervulde personeelsvraag).

⁸ Vanwege de toenemende onzekerheid van de uitkomsten bij een langere prognoseperiode richten we ons bij de beschrijving primair op de periode tot 2006.

Vergrijzing van personeel

De oplopende vraag naar nieuwe leerkrachten wordt voornamelijk veroorzaakt door de vergrijzing van het personeel, zoals die tot uitdrukking komt in een hoge vervangingsvraag (zie figuur 3.2). De oudere leraren die het hier betreft verlaten definitief de onderwijsarbeidsmarkt. Illustratief voor de toenemende vergrijzing is dat in 2003 ongeveer een kwart van de vervangingsvraag hierdoor wordt bepaald, terwijl dit in 2011 ruim veertig procent is. In 2003 gaat het op jaarbasis om ongeveer 2.000 leraren, in 2011 is dit opgelopen tot circa 3.500.

De uitstroom van leraren naar een baan buiten het onderwijs (de zogenaamde stille reserve) blijft de komende jaren in absolute aantallen redelijk constant (circa 3.000 per jaar). Door de toenemende uitstroom van oudere leraren daalt evenwel het *aandeel* leraren dat buiten het onderwijs aan de slag gaat van 50 procent in 2003 naar 36 procent in 2011.

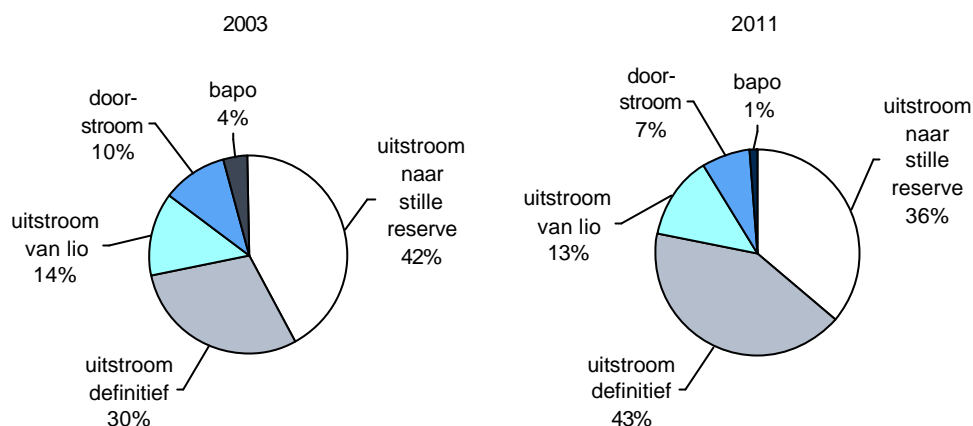
Een vergelijkbare redenering geldt voor het gebruik van de BAPO-regeling. Hiervan neemt het totaal aantal deelnemers tussen 2003 en 2011 weliswaar toe van ongeveer 1.700 naar 3.400⁹, maar het relatieve gewicht hiervan in de vervangingsvraag daalt van zeven procent in 2003 naar één procent in 2011.

Jaarlijks stromen ongeveer 600 leraren in het primair onderwijs door naar een managementfunctie. Dit aantal blijft de komende jaren naar verwachting redelijk stabiel. De relatieve bijdrage van deze doorstroom aan de omvang van de vervangingsvraag daalt tussen 2003 en 2011 van elf procent naar zeven procent.

De leraren-in-opleiding (lio's) vormen een aparte groep in deze context. In het vierde jaar van hun opleiding krijgen zij een leer-arbeidsovereenkomst met een school. Zij stromen dan in als lio, om na een jaar als lio te hebben gewerkt, weer uit te stromen. Het merendeel hiervan stroomt na afstuderen vervolgens weer in als leraar. Het aantal lio's is de komende jaren redelijk constant ongeveer 900 per jaar (gebaseerd op de instroom in de lerarenopleidingen).

⁹ In tegenstelling tot de overige uitstroomcategorieën gaat het hier niet om de jaarlijkse omvang, maar om de cumulatieve omvang van de arbeidsduurverkorting (uitgedrukt in voltijdbanen). Extra personeel is alleen nodig voor de groei van het aantal deelnemers aan de BAPO. Hiervoor hoeft niet jaarlijks in zijn totaal nieuw personeel te worden aangenomen, Immers, deelnemers aan de BAPO blijven voor een deel van hun aanstelling gewoon werkzaam in het onderwijs.

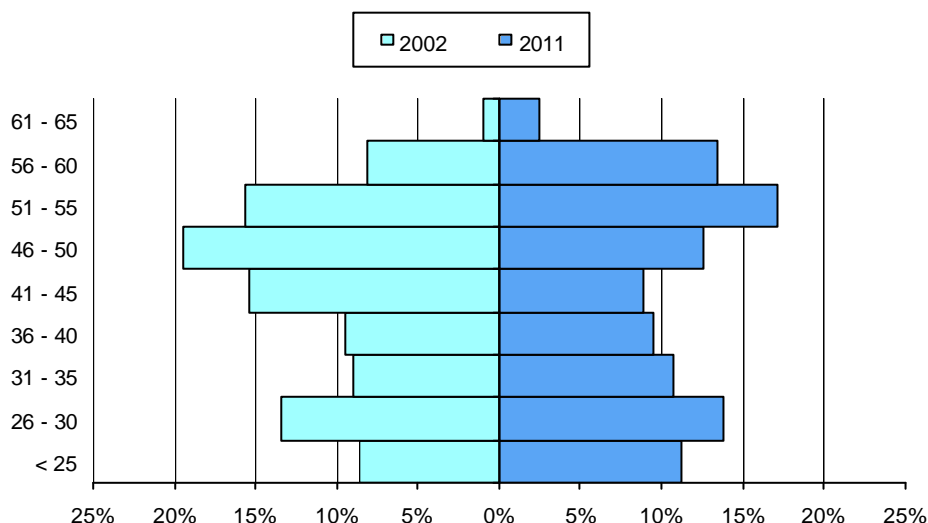
Figuur 3.2 Samenstelling van de vervangingsvraag in het primair onderwijs (in fte) 2003 en 2011



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Duidelijk is dat de vervangingsvraag in het primair onderwijs in toenemende mate bestaat uit definitieve uitstroom van leerkrachten, vooral als gevolg van pensionering. De vergrijzing van het lerarenkorps wordt in figuur 3.3 nog eens afzonderlijk belicht.

Figuur 3.3 Leeftijdverdeling van leraren in het primair onderwijs (in % van fte) in 2002 en 2011; weergegeven in leeftijdsklassen van vijf jaar



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Uit de figuur wordt duidelijk dat in de periode 2002-2011 het aandeel 50-plussers toeneemt van 25 procent naar bijna 35 procent. Boven de 56 jaar is de verwachting dat veel leraren geheel of gedeeltelijk het onderwijs zullen verlaten. Momenteel bevindt het grootste deel van de lerarenpopulatie zich in de leeftijdscategorie 46-50 jaar. In 2011 is de leeftijdscategorie 51-55 jaar de grootste. Tegelijkertijd constateren we een lichte toename van jonge leerkrachten onder de 25 jaar.

Feminisering

Het aandeel vrouwelijke leerkrachten in het primair onderwijs zal de komende jaren verder toenemen. Was in 1994 iets meer dan zestig procent vrouw, in 2001 was dit toegenomen tot ongeveer 75 procent. Voor 2010 is de verwachting dat dit aandeel zal zijn toegenomen tot tachtig procent. De verdere feminisering is vooral een gevolg van het feit dat in de uitstroom van leraren relatief veel mannen zitten. De instroom daarentegen bestaat overwegend uit vrouwen omdat vooral zij kiezen voor de lerarenopleiding basisonderwijs (86%¹⁰).

De feminisering heeft als mogelijke consequentie dat de doorstroom naar managementfuncties onder druk komt te staan. Uit onderzoek is bekend dat de ambitie van vrouwelijke leerkrachten om schoolleider in het primair onderwijs te worden gering is¹¹. Dit is van belang omdat in het primair onderwijs vooral leerkrachten doorstromen naar de functie van schoolleider. Hierdoor bestaat het gevaar dat in de toekomst vacatures voor directiepersoneel moeilijk vervulbaar zijn, met als gevolg oplopende personeelstekorten op directieniveau.

3.1.3 Instroom van nieuwe leraren

In de periode 2003-2006 moeten naar schatting 28.000 voltijdbanen voor nieuwe leraren worden vervuld. De belangrijkste vraag nu is of in deze personeelsvraag kan worden voorzien door instroom van afgestudeerden van de lerarenopleiding basisonderwijs, de stille reserve of zij-instromers. Ook bestaat nog de mogelijkheid dat zittende leerkrachten bereid zijn meer uren te gaan werken (uitbreiding van taakomvang) We bespreken kort het belang van elk van deze instroomcategorieën in de personeelsvoorziening van nieuwe leraren in het basisonderwijs. We beperken ons daarbij tot de periode 2003-2006. De belangrijkste reden hiervoor is dat voor deze periode zekerheid bestaat over de instroom in de lerarenopleiding.

Instroom vanuit de lerarenopleiding

Ruim de helft van de vraag naar nieuwe leraren in de periode tot 2006 kan worden vervuld door afgestudeerden van de lerarenopleidingen. Dan moet de instroom de doorstroom naar het onderwijs wel op het huidige peil blijven. De kans dat een net afgestudeerde beschikbaar is voor de onderwijsarbeidsmarkt is gesteld op 95 procent (conform de recente uitstroomcijfers die hierover bekend zijn). Het aantal studenten dat reeds tijdens de opleiding via een lio-plaats bijdraagt aan vermindering van de personeelsvraag is afhankelijk van de ontwikkeling in studentenaantallen en wordt op basis hiervan geschat op circa 900 tot 1.000. Dit is gemiddeld (tot 2006) ongeveer dertien procent van de benodigde instroom van nieuwe leraren.

Instroom vanuit de stille reserve

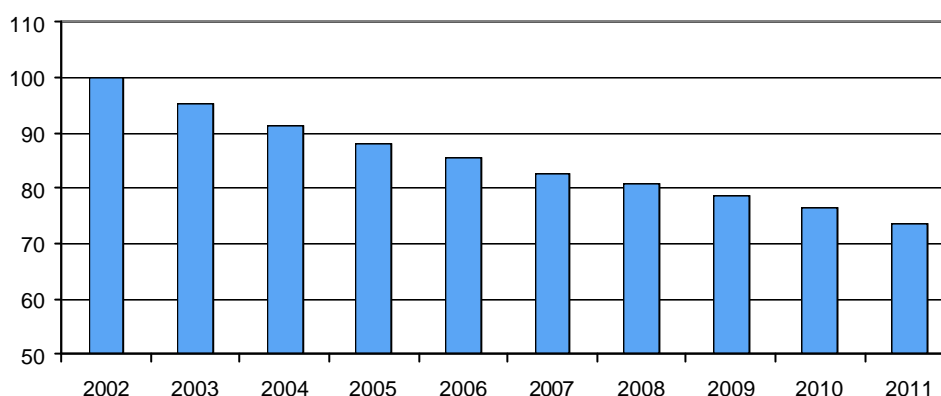
De instroom vanuit de stille reserve (bevoegde leraren die niet in het onderwijs werken) kan de komende jaren (tot 2006) in ongeveer een kwart van de vraag naar nieuwe leerkrachten voorzien. Instroom vanuit de stille reserve wordt evenwel steeds moeilijker,

¹⁰ ROA, *Na(ar) de lerarenopleiding: onderwijsmonitor 2001, 2002*.

¹¹ IVA, *Duobanen voor schoolleiders in het primair onderwijs*, Tilburg, 2002.

omdat er de afgelopen jaren al een fors beroep op deze groep is gedaan. De stille reserve is daarmee deels al “afgeroomd”. Bovendien is deze groep, evenals het lerarenkorps, aan het vergrijzen, waardoor het potentieel langzaam opdroogt. In de periode 2002 tot en met 2011 neemt de stille reserve met bijna dertig procent af, hoofdzakelijk als gevolg van vergrijzing (zie figuur 3.4). De benutting van de stille reserve is ook beperkt in de wetenschap dat de kans op instroom in het onderwijs afneemt naarmate een persoon langer tot de stille reserve behoort.

Figuur 3.4 Ontwikkeling van de stille reserve voor het primair onderwijs 2002-2011, indexcijfers (2002=100)

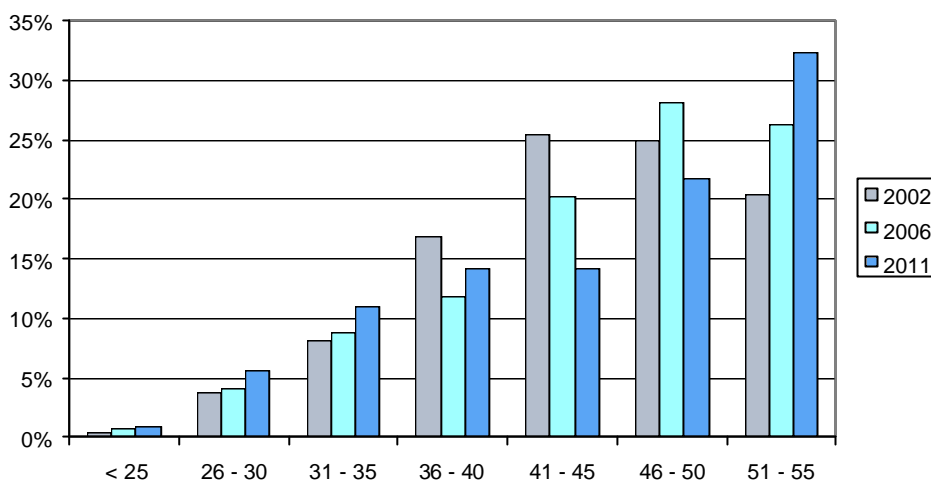


Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

De vergrijzing van de stille reserve wordt duidelijk aan de hand van figuur 3.5. Evenals bij de leerkrachten is duidelijk te zien dat de 45-plussers momenteel een groot aandeel beslaan van de stille reserve en dat deze over tien jaar niet meer als reëel arbeidsaanbod kunnen worden gezien. Ervaring wijst uit dat boven de 55 jaar de instroom vanuit de stille reserve in het onderwijs dermate klein is, dat dit nog nauwelijks als een relevante instroomcategorie kan worden gezien. De pensioenbreuk waar deze personen mee worden geconfronteerd, is hierop mede van invloed¹². De oplopende leeftijd van de stille reserve heeft bovendien tot gevolg dat de verwachte loopbaan van (her)intreders in het onderwijs van relatief beperkte duur zal zijn.

¹² Leraren kunnen pas aanspraak maken op een pensioen wanneer ze minimaal tien jaar in het onderwijs werkzaam zijn geweest. Voor personen boven de 55 jaar is dit niet meer haalbaar.

Figuur 3.5 Leeftijdverdeling van de stille reserve voor het primair onderwijs 2002, 2006 en 2011



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Zij-instroom

Voor een deel wordt de terugloop in de instroom uit de stille reserve gecompenseerd door de nieuwe categorie zij-instromers (in het onderwijs). In de prognoses is verondersteld dat de komende tien jaar jaarlijks 400 zij-instromers in het primair onderwijs gaan werken. Dit dekt ongeveer vijf procent van de vraag naar nieuwe leraren. Om dit te realiseren worden de komende jaren extra beleidsinspanningen verricht.

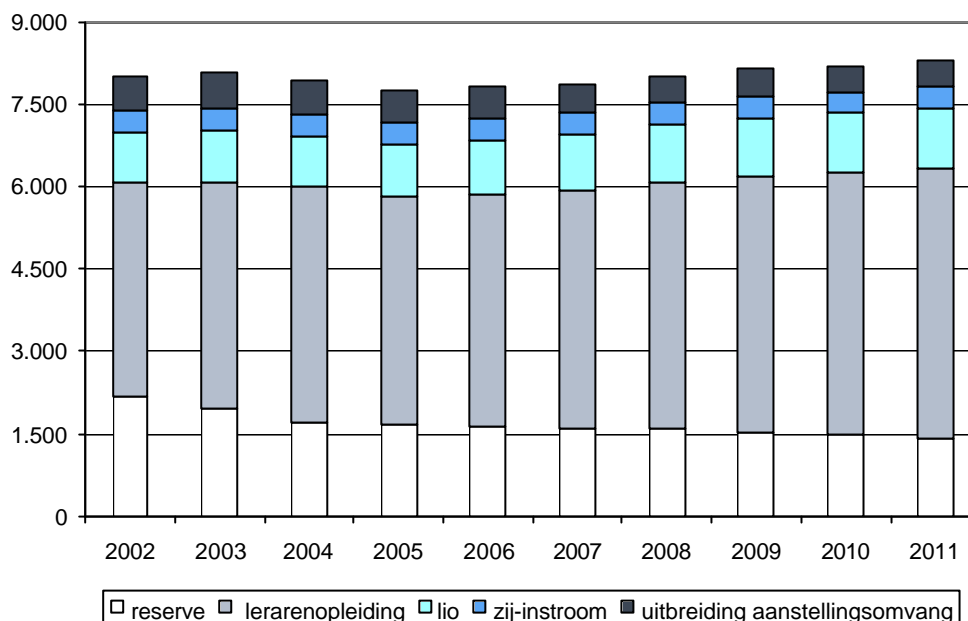
Uitbreiding taakomvang

Naast de instroom is een positief effect te verwachten van de uitbreiding van taakomvang. Doordat zittende leerkrachten meer gaan werken komen jaarlijks ongeveer 500 voltijdbanen aan nieuw arbeidsvolume beschikbaar. Het zittende arbeidspotentieel wordt als het ware beter benut. De vraag naar nieuwe leerkrachten wordt hierdoor getemperd. Deze verwachting is gebaseerd op een forse toename van de gemiddelde taakomvang van leraren in de afgelopen jaren. Of deze groei zich in dit tempo doorzet is evenwel de vraag. Als hiervan geen sprake is, zal dit tot extra personeelstekorten leiden.

Samenvattend

Samengevat zal de komende jaren de instroom van nieuwe leraren vooral bestaan uit afgestudeerden van de lerarenopleiding. Het relatieve belang hiervan neemt geleidelijk toe. Ook de bijdrage vanuit de stille reserve is relatief fors, hoewel het belang hiervan juist geleidelijk afneemt. Figuur 3.6 toont de ontwikkeling van de relatieve omvang van de verschillende instroomcategorieën in de komende jaren.

Figuur 3.6 Instroom van nieuwe leraren (fte's) in het primair onderwijs onderscheiden naar herkomst, 2002-2011



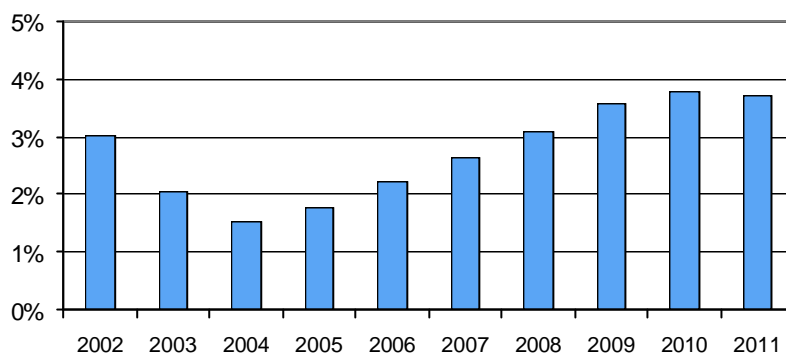
Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

3.1.4 Spanning op de arbeidsmarkt voor leraren

Ondanks de instroom van nieuwe leerkrachten in het primair onderwijs is de verwachting dat dit onvoldoende zal zijn om in de vraag naar nieuwe leraren te kunnen voorzien. In 2006 zijn er naar verwachting 2.100 voltijdbanen die nader ingevuld moeten worden. In de periode na 2006 is de verwachting dat deze onvervulde vraag bij ongewijzigd beleid jaarlijks verder zal toenemen. De raming geeft aan dat dit in 2010 kan toenemen tot ruim 3.600 voltijdbanen.

De onvervulde personeelsvraag geeft in verhouding tot de vervulde vraag een indicatie van te verwachten spanningen op de arbeidsmarkt voor leerkrachten. Dit is te interpreteren als een *spanningsindicator* voor de arbeidsmarkt. Figuur 3.7 laat zien hoe de spanning op de onderwijsarbeidsmarkt in het primair onderwijs eerst afneemt (2003 en 2004) en vanaf 2005, voornamelijk als gevolg van vergrijzing van het personeel, weer toeneemt. Hierbij is uitgegaan van onveranderd beleid omtrent de in-, door- en uitstroom van personeel. Eventuele extra beleidsinspanningen kunnen hierop uiteindelijk een positieve invloed hebben.

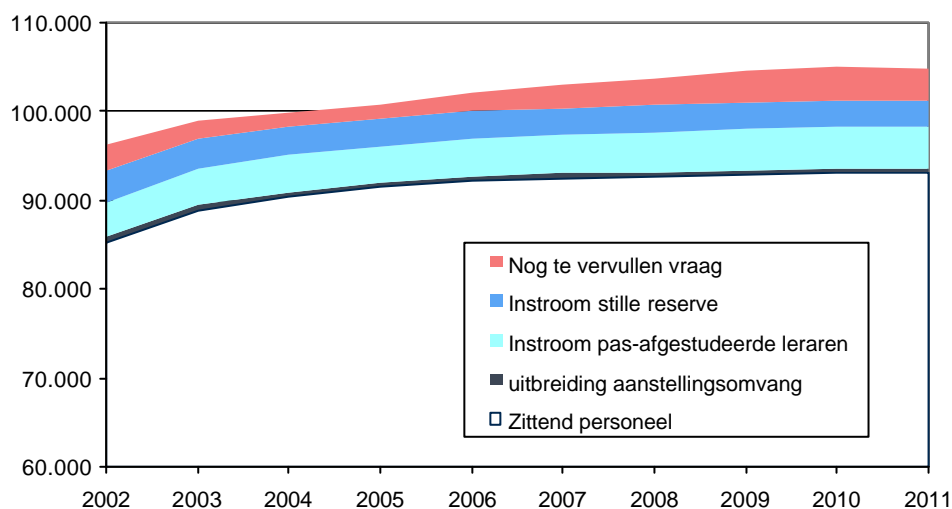
Figuur 3.7 Spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het primair onderwijs 2002-2011 (onvervulde personeelsvraag ten opzichte van de vervulde personeelsvraag)



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Figuur 3.8 geeft een integraal overzicht van de ontwikkeling in de onvervulde vraag naar nieuwe leraren in het primair onderwijs voor de periode tot 2011. Te zien is dat de onvervulde vraag in de beschouwde periode bij ongewijzigd beleid tot 2010 gestaag toeneemt.

Figuur 3.8 Huidige en toekomstige werkgelegenheid voor leerkrachten in het primair onderwijs, 2002-2011 (voltijdbanen)



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

3.2 De arbeidsmarkt voor managers

3.2.1 De toekomstige vraag naar managers

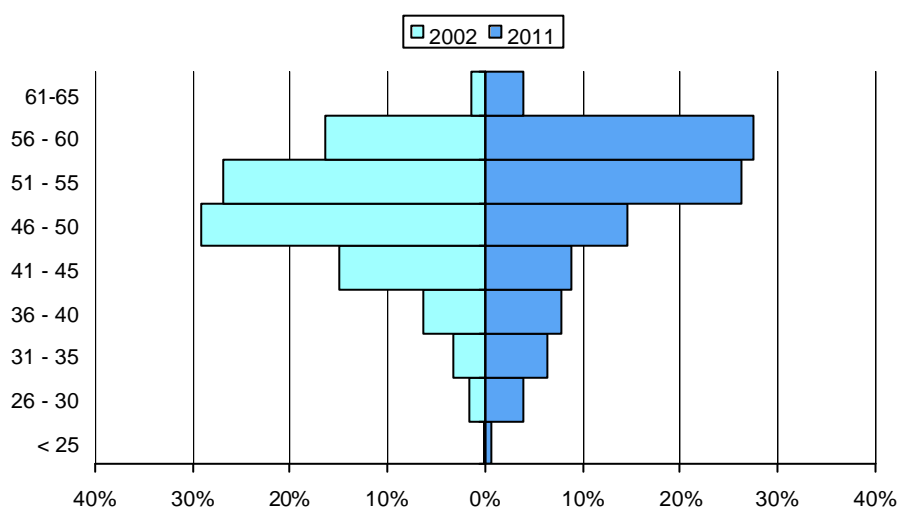
Anno 2003 werken er ongeveer 12.000 *directeuren en adjunct-directeuren* in het primair onderwijs. De werkgelegenheid voor directiepersoneel neemt de komende jaren nauwelijks toe. Daarentegen is in de afgelopen jaren het aantal directeuren sterker toegenomen dan op grond van de groei van het aantal leerlingen mocht worden verwacht.

De vermoedelijke oorzaak hiervan is de bestuurlijke schaalvergroting in het primair onderwijs, waardoor meer bovenschools management is aangesteld.

In de raming is geen rekening gehouden met een verdere groei van het aantal managers als gevolg van bestuurlijke ontwikkelingen. Als de trend van bestuurlijke schaalvergroting zou worden doorgetrokken, betekent dat een extra vraag naar directeuren/schoolleiders. In de gepresenteerde cijfers is alleen het effect van leerlingenaantallen op de vraag naar directeuren verwerkt. De hier gepresenteerde raming is dan ook een minimumvariant. Volgens deze variant moeten er in de periode 2003-2006, uitgedrukt in voltijdbanen, circa 3.600 nieuwe directieleden worden aangetrokken om in de vraag te kunnen voorzien.

Door de sterke vergrijzing onder het directiepersoneel neemt de uitstroom de komende jaren toe van 750 in 2003 tot bijna 1.000 in 2011¹³. Het aandeel managers dat, als gevolg van vergrijzing, definitief het arbeidsproces verlaat, groeit van 57 procent in 2002 naar 75 procent in 2011. Figuur 3.9 toont de leeftijdsontwikkeling van managers in het primair onderwijs. Evenals bij de leraren is goed te zien dat de huidige oververtegenwoordiging van 45-plussers in 2011 is opgeschoven naar een oververtegenwoordiging van 50-plussers. Ook hier geldt de verwachting dat boven de 56 jaar veel directeuren geheel of gedeeltelijk het onderwijs zullen verlaten.

Figuur 3.9 Leeftijdsverdeling van directeuren in het primair onderwijs 2002 en 2011



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

3.2.2 Instroom van nieuwe managers

Doorstroom van leraren

De vraag naar nieuwe managers in het primair onderwijs wordt grotendeels ingevuld door leraren die naar een managementfunctie doorstromen. Verwacht wordt dat in de periode 2003-2006 in ongeveer tweederde van de vraag naar nieuw directiepersoneel langs deze

¹³ Ook het gebruik van de BAPO, als gevolg van de vergrijzing speelt hierbij een rol.

weg kan worden voorzien. In de periode 2002-2011 neemt de doorstroom van leraren naar een managementfunctie geleidelijk af. Dit heeft te maken met het feit dat vrouwen een steeds groter deel van het lerarenbestand vormen, terwijl zij tot op heden juist weinig interesse tonen in een directiefunctie. Dit terwijl de vraag naar nieuwe directieleden in de periode tot 2011 juist toeneemt.

Instream vanuit de stille reserve

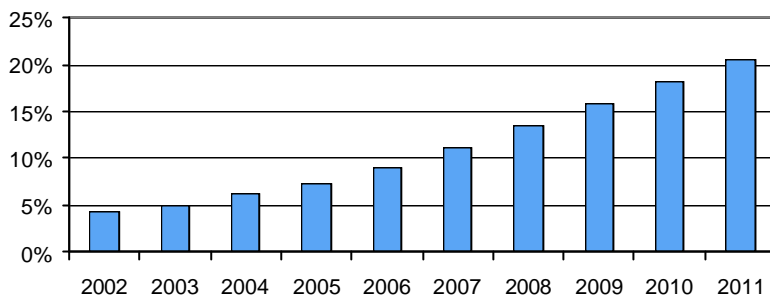
De instroom in het management vanuit de stille reserve wordt geschat op bijna vijftien procent van de vraag naar nieuwe directieleden. De instroom blijkt door de tijd vrij stabiel van omvang. Met eventuele zij-instream van managers is in het model geen rekening gehouden. De belangrijkste reden hiervoor is dat een lesbevoegdheid voor managers in het primair onderwijs verplicht is. Deze verplichting is onlangs komen te vervallen.

3.2.3 Spanning op de arbeidsmarkt voor managers

Uitgaande van het huidige doorstroompatroon, van leraren naar een directiefunctie én de instroom vanuit de stille reserve, zijn er de komende jaren onvoldoende managers beschikbaar om in de vraag naar nieuw directiepersoneel in het primair onderwijs te kunnen voorzien. De spanning op de arbeidsmarkt voor managers loopt hierdoor fors op. Hierbij gaat het in vergelijking met het lerarentekort om kleinere aantallen. De onvervulde vraag naar managers is echter relatief (ten opzichte van de werkgelegenheid voor managers) veel hoger dan die onder de leraren. Figuur 3.10 geeft een indicatie van de spanning op de arbeidsmarkt door de onvervulde vraag naar managers te relateren aan de werkgelegenheid voor managers.

Volgens de raming bedraagt in 2006 de onvervulde vraag naar managers in het primair onderwijs ruim 1.100 voltijdbanen. In de periode 2003-2006 moeten er uitgedrukt in voltijdbanen circa 3.600 nieuwe directieleden worden aangetrokken om in de vraag te kunnen voorzien. Ten opzichte van 2002 zullen de tekorten aan managers bij ongewijzigd beleid in 2011 zelfs zijn verdrievoudigd. Het gaat dan om circa 2.000 voltijdbanen. Dit zou betekenen dat tegen die tijd ongeveer één op de vijf scholen in het primair onderwijs zonder directeur of adjunct-directeur zit. Uitgaande van circa 7.000 huidige basisscholen zou dit ongeveer 1.400 scholen betreffen. Om de spanning op de arbeidsmarkt voor managers in het primair onderwijs te temperen zullen de komende jaren dan ook extra inspanningen moeten worden gepleegd om de instroom van nieuwe managers te verhogen en/of de uitstroom te beperken.

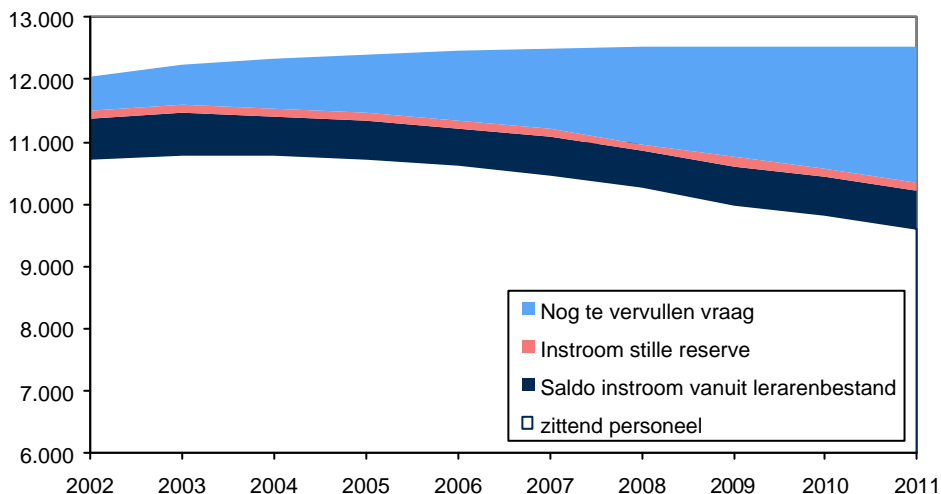
Figuur 3.10 Spanning op de arbeidsmarkt voor managers in het primair onderwijs 2002-2011 (onvervulde personeelsvraag uitgedrukt ten opzichte van de vervulde vraag)



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Figuur 3.11 geeft een integraal overzicht van de ontwikkeling in de onvervulde vraag naar nieuwe managers in het primair onderwijs voor de periode 2002 tot 2011. Te zien is dat de onvervulde vraag in de beschouwde periode bij ongewijzigd beleid tot 2011 sterk toeneemt, hoewel de tekorten in absolute zin beperkter zijn dan bij de leraren. Door de oplopende tekorten bij de managers is de kans aanwezig dat hierdoor een zuigende werking wordt uitgeoefend op leraren met als gevolg dat de tekorten onder de leraren nog eens extra toenemen.

Figuur 3.11 De opbouw van de werkgelegenheid voor directeuren in het primair onderwijs, 2002-2011 (voltijdbanen)



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

3.3 Ondersteunend personeel

Het gebruikte arbeidsmarktmodel beperkt zich voornamelijk tot leraren (inclusief lio's) en managers. Met betrekking tot het onderwijsondersteunend personeel is een aantal veronderstellingen gemaakt. Deze zijn verder aangescherpt in de scenario-analyse die in hoofdstuk 5 wordt beschreven.

De invoering van het schoolbudget per 1 augustus 2001 biedt scholen de mogelijkheid om meer en ook nieuwe functies in te voeren. Naast differentiatie binnen de leraarsfuncties kan een school het verhoogde schoolbudget ook inzetten voor nieuwe onderwijsondersteunende functies op mbo-niveau. De verwachting is dat deze in toenemende mate betrokken zullen worden bij de uitvoering van het onderwijsproces. Het aantal onderwijsassistenten wordt elk jaar geschat op 4.000.

De omvang van het overig ondersteunend personeel in het primair onderwijs stijgt van bijna 12.000 in 2002 naar ruim 12.800 in 2011. Deze verwachte ontwikkeling is gebaseerd op zowel een stijging van het aantal leerlingen als een toename van het aantal leraren.

4 Voortgezet Onderwijs

4.1 De arbeidsmarkt voor leraren

4.1.1 Het algemene beeld

Anno 2003 bestaat de werkgelegenheid voor leraren en managers in het voortgezet onderwijs uit ongeveer 62.000 voltijdbanen. In de komende jaren neemt de werkgelegenheid eerst licht toe (tot 2007) om daarna licht te dalen. De totale werkgelegenheid zal in 2011 iets boven het huidige niveau liggen, ongeveer 62.500 voltijdbanen.

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, wordt de vraag naar nieuw personeel niet alleen bepaald door de groei van de werkgelegenheid (uitbreidingsvraag), maar ook door zaken als uitstroom van personeel, verandering in taakomvang en gebruikmaking van de BAPO-regeling (de vervangingsvraag). Naast een zeer beperkte uitbreidingsvraag, wordt het voortgezet onderwijs geconfronteerd met een omvangrijke vervangingsvraag. In 2003 bedraagt deze ongeveer 3.800 voltijdbanen. In de komende jaren bedraagt de jaarlijkse vervangingsvraag circa 4.000 voltijdbanen. Zoals nog wordt toegelicht gaat het hier vooral om leraren die besluiten hun loopbaan buiten het onderwijs voort te zetten, en in toenemende mate ook om leraren die vanwege hun leeftijd het onderwijs verlaten. Dit betekent dat in de periode 2003-2011 voor het voortgezet onderwijs in totaal ongeveer 40.000 nieuwe leraren en managers nodig zijn.

De instroom van nieuw personeel is de komende periode onvoldoende om in de toenemende personeelsvraag in het voortgezet onderwijs te kunnen voorzien. Kenmerkend voor het voortgezet onderwijs is dat de instroom van nieuwe leraren vooral afkomstig is uit de stille reserve, gevolgd door instroom uit de lerarenopleidingen. Juist door een dalende omvang van de stille reserve, vooral als gevolg van vergrijzing, lopen de personeelstekorten in het voortgezet onderwijs verder op. Bij onveranderd beleid ten aanzien van de in-, door- en uitstroom van personeel is de verwachting dat in 2011 de spanning op de arbeidsmarkt ten opzichte van 2003 zal zijn verviervoudigd. Eventuele extra beleidsinspanningen kunnen hierop van invloed zijn. In de navolgende paragrafen wordt afzonderlijk ingegaan op de omvang en achtergronden van de arbeidsmarkt voor leraren en managers in het voortgezet onderwijs.

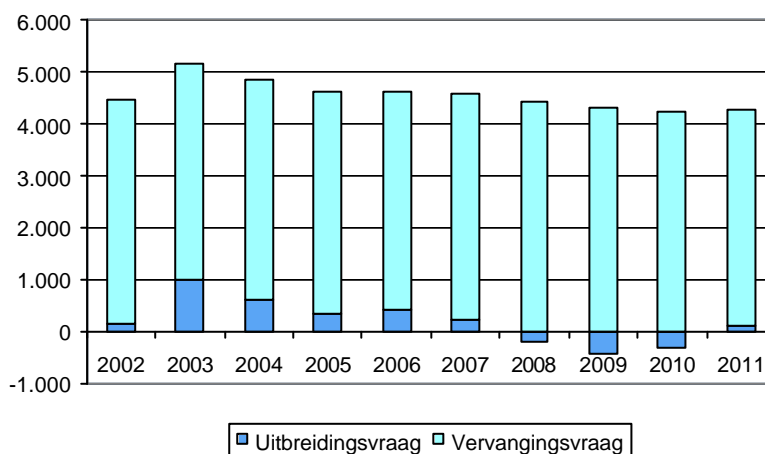
4.1.2 De toekomstige vraag naar leraren

Als gevolg van een stijgend aantal leerlingen neemt de werkgelegenheid voor leraren in het voortgezet onderwijs in de periode 2003 tot 2006 met 1.500 voltijdbanen toe van 58.000 tot 59.500. Na 2007 neemt de werkgelegenheid voor leraren geleidelijk iets af.

De vraag naar nieuwe leraren bedraagt in de periode 2003 tot 2006 ruim 4.000 voltijdbanen *per jaar*. In totaal zijn in deze periode, uitgedrukt in voltijdbanen, ongeveer 17.000 nieuwe leerkrachten nodig. Voor de volledige ramingsperiode (tot en met 2011) belooft de vraag naar nieuwe leraren circa 35.000 voltijdbanen. Dit betekent dat in 2011 ongeveer zestig procent van het huidige personeelsbestand is vervangen door nieuwe leraren.

De vraag naar nieuwe leraren in het voortgezet onderwijs wordt vrijwel geheel bepaald door de volledige of gedeeltelijke uitstroom van leraren (vervangingsvraag) en slechts voor een zeer klein deel door uitbreidingsvraag als gevolg van toename van het aantal leerlingen (figuur 4.1). Na 2007 wordt de vraag naar nieuwe leraren volledig bepaald door de gehele of gedeeltelijke uitstroom van personeel. Met kleine fluctuaties gaat het jaarlijks om ongeveer 4.000 personen (in voltijdbanen) die het onderwijs verlaten. Vanaf 2008 is de verwachting dat de uitbreidingsvraag door een dalend leerlingenaantal licht negatief zal zijn.

Figuur 4.1 Uitbreidingsvraag en vervangingsvraag in het voortgezet onderwijs 2002-2011



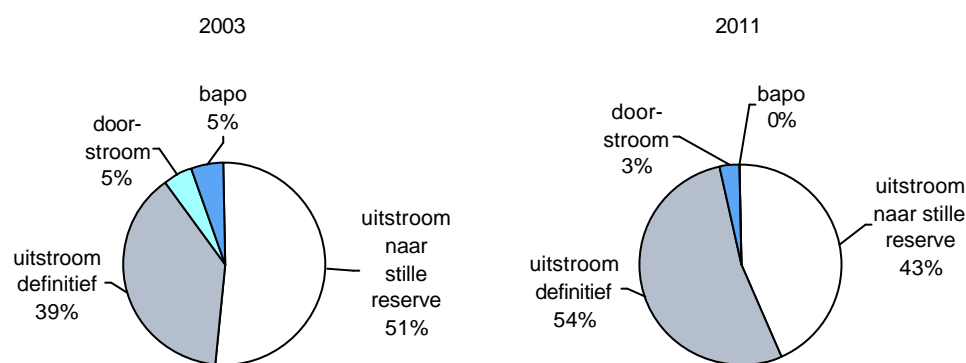
Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Figuur 4.2 laat zien waardoor de vervangingsvraag naar leraren in het voortgezet onderwijs ontstaat. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat elk jaar een groot aantal leraren buiten het onderwijs gaat werken. Jaarlijks maken ongeveer 2.000 leraren een dergelijke keuze. Vanuit de onderwijssector gezien, treden zij toe tot het reservoir van de stille reserve. Daarnaast bestaat een groeiend deel van de uitstroom uit oudere leraren die vanwege hun leeftijd het onderwijs definitief verlaten. Daar waar dit in 2003 ongeveer 1.600 personen betreft (34%), gaat het in 2011 om ruim 2.000 personen (54%).

Een deel van de oudere leraren maakt gebruik van de BAPO-regeling¹⁴. Het geschatte aantal deelnemers (uitgedrukt in voltijdbanen) bedraagt jaarlijks ongeveer 2.500. De invloed hiervan op de vraag naar nieuwe leraren neemt de komende jaren echter geleidelijk af. De verklaring hiervoor is dat de arbeidsduurverkorting van de BAPO-regeling bij een min of meer stabiel aantal deelnemers slechts een eenmalig effect heeft op de vervangingsvraag¹⁵.

Een klein deel van de vervangingsvraag is een gevolg van de doorstroom van leraren naar een managersfunctie. Het omgekeerde komt ook voor, dat managers weer een leraarsfunctie krijgen. Per saldo stromen er jaarlijks meer leraren door naar een managersfunctie dan omgekeerd. Dit leidt tot een extra vraag van ongeveer 150 leraren per jaar. Door een geringe daling van de doorstroom en een beperkte toename van de vervangingsvraag daalt het relatieve aandeel van de doorstroom in de vervangingsvraag van vijf procent in 2003 naar drie procent in 2011.

Figuur 4.2 Samenstelling van de vervangingsvraag in het voortgezet onderwijs (in fte) in 2003 en 2011



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

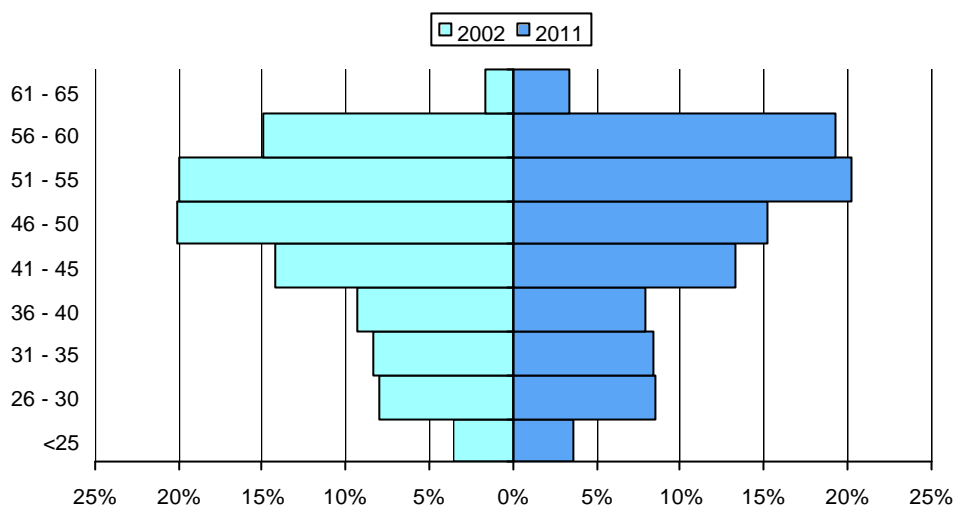
Vergrijzing

De vraag naar nieuwe leraren is vooral een gevolg van de vergrijzing van het huidige personeelsbestand. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van figuur 4.4. De figuur laat zien dat de groep leraren jonger dan vijftig jaar door de tijd heen relatief ongeveer even groot blijft. De groep 50-plussers, in het bijzonder boven de 55 jaar, neemt in omvang toe. Boven de 56 jaar is de verwachting dat veel leraren geheel of gedeeltelijk het onderwijs zullen verlaten. In het voortgezet onderwijs is de vergrijzingsproblematiek groter dan in het primair onderwijs: terwijl in het voortgezet onderwijs momenteel ruim eenderde van de leraren ouder dan vijftig is, is dit in het primair onderwijs een kwart.

¹⁴ Voor uitleg van BAPO zie de begrippenlijst in de bijlage.

¹⁵ Toelichting: wanneer op een bepaald moment 1.000 personen (uitgedrukt in voltijdbanen) gebruiken maken van de BAPO-regeling en hierdoor twee tiende van hun betrekkingssomvang minder gaan werken, dan moet er voor 200 voltijdbanen vervanging worden geregeld. Deze vervanging is nodig zolang de deelnemers gebruik maken van de BAPO. Op het moment dat de BAPO'ers definitief uitstromen, wordt de vervangingscapaciteit ingezet om de arbeidsduurverkorting van nieuwe BAPO'ers mogelijk te maken. Wanneer het totaal aantal deelnemers aan de BAPO toeneemt, dienen hiervoor extra leerkrachten te worden aangetrokken.

Figuur 4.3 Leeftijdsverdeling van de leraren in het voortgezet onderwijs 2002 en 2011



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Feminisering

In tegenstelling tot het primair onderwijs zijn vrouwelijke leerkrachten in het voortgezet onderwijs op dit ogenblik in de minderheid. Uitgedrukt in voltijdbanen is 36 procent van de leraren in het voortgezet onderwijs vrouw (in het primair onderwijs is dit 75%). De verwachting is dat dit aandeel de komende jaren zal toenemen tot 40 procent in 2006 en 46 procent in 2011. Dit komt doordat enerzijds (oudere) mannelijke leerkrachten het onderwijs verlaten en anderzijds meer vrouwen in het voortgezet onderwijs gaan werken. Hoewel het aandeel vrouwen toeneemt, lijkt van een feminisering van het leraarsberoep in het voortgezet onderwijs vooralsnog niet echt sprake te zijn.

4.1.3 Instroom van nieuwe leraren

De vraag is of in de geconstateerde personeelsvraag kan worden voorzien door instroom van afgestudeerden van de lerarenopleiding, de stille reserve of zij-instromers, dan wel zittende leerkrachten die bereid zijn meer uren te gaan werken (uitbreiding van de taakomvang).

Instroom vanuit de lerarenopleidingen

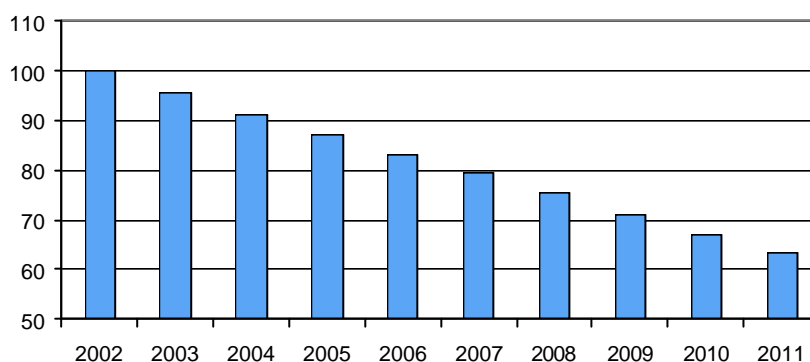
Minder dan een kwart van de vraag naar leraren in de periode tot 2006 wordt door afgestudeerden van de lerarenopleidingen vervuld. Niet alleen leveren de lerarenopleidingen onvoldoende afgestudeerden af, bovendien kiest slechts zestig procent voor een baan in het onderwijs. Hierdoor gaat een belangrijk deel van het instroompotentieel verloren. De verwachte instroom in de lerarenopleidingen en de uitstroom naar de onderwijssector zijn gebaseerd op gegevens hieromtrent uit het recente verleden.

Instroom vanuit de stille reserve

De stille reserve is voor het voortgezet onderwijs de komende jaren, evenals in de afgelopen jaren, de belangrijkste bron van nieuwe leerkrachten. Bijna de helft van de vraag naar nieuwe leraren wordt hiermee voorzien. De instroom vanuit de stille reserve is met enige onzekerheid omgeven, aangezien het individuele keuzeproces dat hierin een rol speelt, bepaald wordt door factoren die deels buiten de invloedssfeer van het onderwijs vallen (zoals conjuncturele ontwikkelingen en de arbeidsvoorwaarden in de marktsector). Een groot deel van de stille reserve heeft reeds een baan, vaak in de marktsector. De kans dat deze groep weer voor substantiële tijd in het onderwijs gaat werken, is klein en vergt, met het verder verstrijken van de tijd, een steeds grotere inspanning.

De omvang van de stille reserve daalt van ongeveer 65.000 in 2003 naar 57.000 in 2006, om uiteindelijk uit te komen op circa 44.000 in 2011. Figuur 4.4 illustreert deze daling aan de hand van indexcijfers (2002=100).

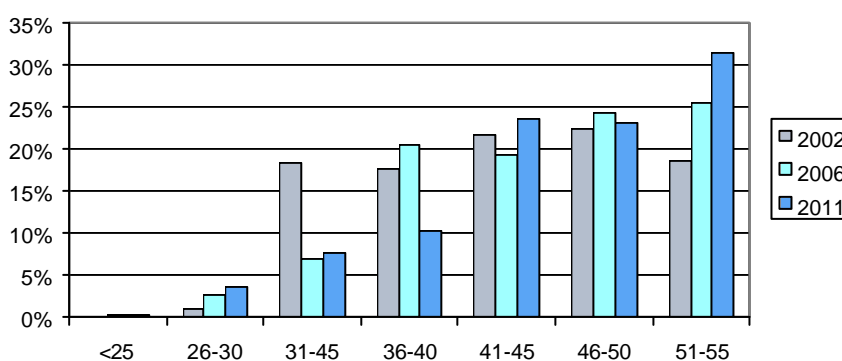
Figuur 4.4 Ontwikkeling van de stille reserve voor het voortgezet onderwijs, indexcijfers (2002=100)



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Bovendien geldt dat de stille reserve in hoog tempo 'vergrijs't (zie figuur 4.5). Vooral het aandeel 50-plussers zal de komende jaren fors toenemen. Boven de 55 jaar worden leraren niet meer tot de stille reserve gerekend. De kans op terugkeer in het onderwijs is dan nihil geworden.

Figuur 4.5 Leeftijdverdeling van de stille reserve voor voortgezet onderwijs, 2002, 2006 en 2011



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Uitbreiding van de aanstellingsomvang

Doordat zittende leerkrachten meer gaan werken, komen in voltijdbanen gerekend jaarlijks ongeveer 500 extra leerkrachten beschikbaar. Hiermee wordt in ruim tien procent van de vraag naar nieuwe leraren voorzien. In het recente verleden is gebleken dat leraren meer uren zijn gaan werken doordat de grote vraag naar docenten heeft geleid tot minder versnippering van lesuren. Deeltijdaanstellingen konden hierdoor makkelijker worden uitgebreid. De verwachting is dat deze trend de komende jaren zal doorzetten.

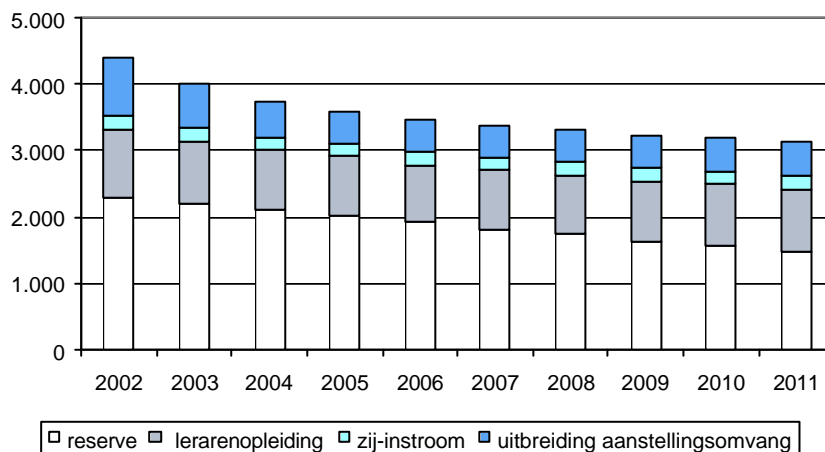
Zij-instroom

De zij-instroom in het voortgezet onderwijs is beperkt en wordt op 200 voltijdbanen per jaar geraamd, waarmee iets minder dan vijf procent van de vraag naar nieuwe leraren wordt vervuld.

Samenvattend

De komende jaren zal de instroom van nieuwe leraren in het voortgezet onderwijs vooral komen uit de stille reserve, gevolgd door instroom uit de lerarenopleidingen. In figuur 4.6 wordt dit weergegeven door de jaarlijkse instroom van leraren te onderscheiden naar herkomst. Duidelijk te zien is dat de instroom vooral terugloopt als gevolg van een krimpende omvang van de stille reserve.

Figuur4.6 Instroom van nieuwe leraren (fte's) in voortgezet onderwijs, onderscheiden naar herkomst 2002-2011



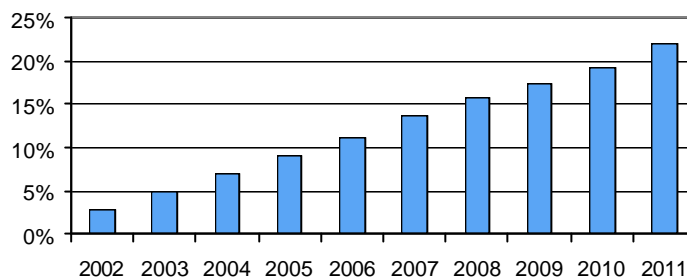
Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

4.1.4 Spanning op de arbeidsmarkt voor leraren

De instroom van nieuwe leraren in het voortgezet onderwijs, zoals hiervoor beschreven, is onvoldoende om in de personeelsvraag te kunnen voorzien. In de periode 2003 tot 2006 verdubbelt de onvervulde vraag van 2.800 naar 6.000 voltijdbanen. De raming geeft aan dat dit aantal in 2011 kan toenemen naar ruim 10.000 voltijdbanen. Dit zou betekenen dat in 2011 voor één op de vijf voltijd leraarbanen in het voortgezet onderwijs geen personeel beschikbaar is. Kwantitatief gezien is daarmee de problematiek van de toekomstige personeelsvoorziening in het voortgezet onderwijs groter dan die in het primair onderwijs.

Figuur 4.7 toont de onvervulde vraag ten opzichte van de vervulde vraag. Hieruit blijkt dat de onvervulde personeelsvraag ook in relatieve zin sterk toeneemt. In vergelijking met 2003 zal de personeelskrapte in 2011 in relatieve zin ruim vier keer groter zijn. Hierbij is uitgegaan van gelijkblijvend beleid omtrent de in-, door- en uitstroom van personeel.

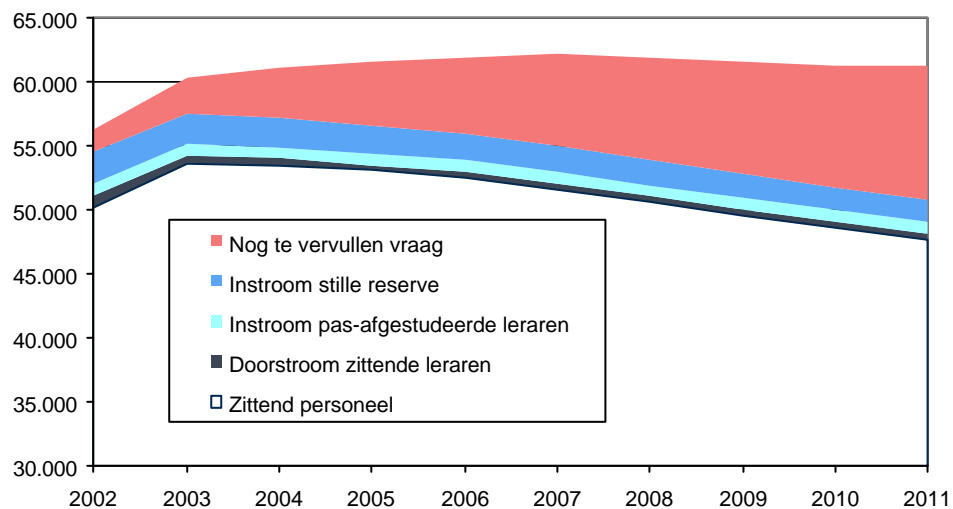
Figuur 4.7 Spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het voortgezet onderwijs 2002-2011 (onvervulde personeelsvraag ten opzichte van de vervulde vraag)



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Figuur 4.8 geeft een integraal overzicht van de ontwikkeling in de onvervulde vraag naar nieuwe leraren in het voortgezet onderwijs voor de periode tot 2011. Goed te zien is dat de onvervulde vraag in de beschouwde periode bij ongewijzigd beleid tot 2010 sterk toeneemt.

Figuur 4.8 De opbouw van de werkgelegenheid voor leraren in het voortgezet onderwijs, 2002-2011 (voltijdbanen).



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

4.2 De arbeidsmarkt voor managers

4.2.1 De toekomstige vraag naar managers

In 2003 bestaat de werkgelegenheid voor managers in het voortgezet onderwijs uit ruim 3.800 voltijdbanen. Dit aantal verandert de komende jaren nauwelijks. Na 2008 wordt een kleine daling in de werkgelegenheid voor managers verwacht van hooguit enkele tientallen per jaar (minder dan 1% daling). Desondanks is er de komende jaren, als gevolg van uitstroom van managers (vervangingsvraag) behoefte aan nieuwe instroom. De jaarlijkse uitstroom van managers bedraagt ruim 300 voltijdbanen. Ook hierin doen zich geen ontwikkelingen van betekenis voor, evenmin als in de aard van de uitstroom. Ongeveer driekwart van de uitstroom kan worden getypeerd als definitief, vooral als gevolg van (vroegtijdige) pensionering. De vergrijzing van het management blijft door de tijd heen gelijk, dat wil zeggen dat bijna tweederde van het management ouder is dan vijftig jaar.

Een deel van de vervangingsvraag is het gevolg van gebruik van de BAPO-regeling. De invloed hiervan op het beschikbare arbeidsvolume is beperkt; het huidige gebruik van circa 200 fte's blijft de gehele periode van ongeveer dezelfde omvang. Ook veranderingen in de aanstellingsomvang hebben nauwelijks invloed op de arbeidsmarkt voor managers in het voortgezet onderwijs.

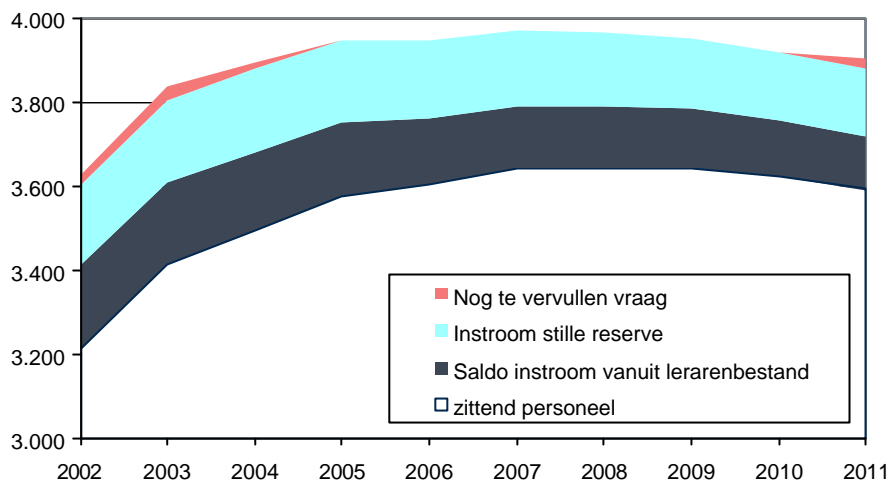
4.2.2 De instroom van nieuwe managers

De komende jaren moeten in het voortgezet onderwijs jaarlijks ruim 300 managersbanen worden vervuld. Hiervoor worden diverse personeelscategorieën benut. Het grootste deel van de vraag naar managers wordt ingevuld door leerkrachten die naar een management functie doorstromen. Hiermee kan ongeveer in de helft van de vrijkomende managementfuncties worden voorzien. Hierin zit wel een dalende lijn: in 2003 worden ongeveer 200 managersbanen ingevuld met doorstromende leerkrachten. In 2011 zal dit zijn gedaald naar ongeveer 130. Het ligt voor de hand dat door de tekorten aan nieuwe managers een extra aanzuigende werking op de leraren ontstaat. Gelet op de grote verwachte tekorten aan leraren in het voortgezet onderwijs heeft dit slechts een zeer beperkte invloed, zelfs in het geval dat alle vrij komende managersfuncties door zittende leerkrachten zouden worden vervuld. De resterende benodigde instroom van nieuwe managers komt vanuit de stille reserve (eveneens ongeveer 50%). De instroom vanuit de reserve blijkt door de tijd vrij stabiel van omvang (160 tot 200 fte)

4.2.3 Spanning op de arbeidsmarkt voor managers

Op de arbeidsmarkt voor managers in voortgezet onderwijs zullen zich de komende jaren geen spanningen voordoen. Het aanbod van (doorstromende) leraren en instroom vanuit de stille reserve is groot genoeg om in de vraag naar nieuwe managers te voorzien. Figuur 4.10 geeft een samenvattend overzicht van de arbeidsmarkt voor managers in het voortgezet onderwijs.

Figuur 4.10 Opbouw van de werkgelegenheid voor directeuren in het voortgezet onderwijs, 2002-2011 (voltijdbanen)



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

5 Mogelijke effecten van nieuw en ingezet beleid: een scenario-analyse

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is geconstateerd dat zich *bij ongewijzigd beleid* aanzienlijke problemen (blijven) voordoen in de personeelsvoorziening in het primair en voortgezet onderwijs, als gevolg van onevenwichtigheid tussen in- en uitredegedrag van werknemers in het onderwijs. Hierbij is uitgegaan van continuering van het arbeidsmarktgedrag van leerkrachten in het recente verleden. Het arbeidsmarktgedrag heeft onder andere betrekking op de uitstroom(kans) uit het onderwijs of de bereidheid om meer uren in het onderwijs te gaan werken.

In dit hoofdstuk wordt op basis van een aantal beredeneerde veronderstellingen nagegaan in welke mate de uitkomsten van het arbeidsmarktmodel gevoelig zijn voor ingezet beleid en (daarmee) eventuele veranderingen in het arbeidsmarktgedrag van (toekomstige) leerkrachten. Wanneer mocht blijken dat er van bepaalde ontwikkelingen geen effect te verwachten is, is het goed om hier bij de vaststelling van nieuw beleid rekening mee te houden. In paragraaf 5.2 wordt eerst een overzicht gegeven van de uitgangspunten waarop het scenario is gebaseerd. Paragraaf 5.3 gaat in op de uitkomsten van het scenario in termen van spanning op de arbeidsmarkt.

5.2 Beschrijving van het scenario

Een scenario kan worden gezien als een mogelijke toekomst. Een scenario bestaat uit een combinatie van veronderstelde effecten van mogelijk nieuw beleid en de verdere effectuering van reeds ingezet beleid. Voor het door ons veronderstelde scenario zijn aannames gedaan met betrekking tot functiedifferentiatie, zij-instroom, uitstroom van afgestudeerden, ziekteverzuim en uitstroom naar de WAO. Hieronder wordt kort uiteengezet om welke veronderstellingen het gaat.

Functiedifferentiatie

Sinds enkele jaren kunnen scholen in het primair en voortgezet onderwijs functiedifferentiatie toepassen om het arbeidsproces binnen de school naar eigen inzicht anders in te richten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om onderwijsondersteunende functies in het primair onderwijs en onderwijsassistenten en praktijkinstructeurs in het voortgezet onderwijs. Het beleid is er op gericht om de komende jaren onderwijsassistenten meer in te gaan zetten in het kader van functiedifferentiatie. De onderwijsassistenten nemen allerlei ondersteunende taken voor hun rekening, zodat de leraar zich kan concentreren op zijn kerntaken.

In het scenario is voor de periode 2003-2006 het effect doorgerekend van het in dienst nemen van onderwijsassistenten in het kader van functiedifferentiatie¹⁶. Voor het primair onderwijs is ervan uitgegaan dat in het kader van de functiedifferentiatie voor elke honderd vertrekkende leraren, negentig nieuwe leraren en vijftien onderwijsassistenten worden aangetrokken. De instroom van onderwijsassistenten in de periode 2003-2006 ten behoeve van functiedifferentiatie is dan achtereenvolgens 250, 500, 750 en 1.000. Voor het voortgezet onderwijs is de veronderstelling dat de inzet van onderwijsassistenten kleinschaliger van omvang zal zijn: daar is er van uitgegaan dat voor elke honderd vertrekkende leraren 95 nieuwe leraren en 7,5 onderwijsassistenten worden aangetrokken. Daar bedraagt de instroom van onderwijsassistenten achtereenvolgens 75, 150, 225 en 300.

Zij-instroom

Voor het scenario is verondersteld dat de zij-instroom de komende jaren zal groeien. De constante instroom van 400 per jaar in het primair onderwijs waarmee nu in het model is gerekend wordt verhoogd naar respectievelijk 800, 875, 900 en 925 voor de jaren 2003-2006. Deze veronderstelde ontwikkeling is mede gebaseerd op ervaringsgegevens van de afgelopen periode en de beleidsintensivering die hiervoor is ingezet. Ook voor het voortgezet onderwijs is in het scenario een groei van de zij-instroom verondersteld. De constante instroom van 200 in het model wordt verhoogd naar 200, 300, 375 en 425 voor de jaren 2003-2006.

Afgestudeerden

Voor het primair onderwijs is geen wijziging verondersteld in het reeds hoge aandeel afgestudeerden (95%) dat na de opleiding in het onderwijs gaat werken. Voor het voortgezet onderwijs is er in het scenario van uitgegaan dat het aandeel afgestudeerden van de lerarenopleiding dat in het onderwijs gaat werken toeneemt van 61 naar 75 procent, te bereiken in 2008. Dit is een ambitieuze veronderstelling die gestoeld is op een verbeterde concurrentiepositie van de onderwijssector ten opzichte van andere sectoren als gevolg van de economische ontwikkelingen én de wervingsinspanningen die worden gepleegd (onder andere imagocampagne).

Ziekteverzuim

In de terugdringing van het ziekteverzuim is de afgelopen jaren belangrijke vooruitgang geboekt, in het bijzonder in het primair onderwijs. Zowel voor het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs is in het scenario een verdere daling van het ziekteverzuim verondersteld. Voor het primair onderwijs gaat de daling van 7,7 in 2006 naar 6,7 procent in 2010. In 2002 was dit voor het basisonderwijs (exclusief speciaal onderwijs) nog 8,4 procent. Voor het voortgezet onderwijs daalt het percentage naar 6,4 procent in 2006, in 2001 was dit 7,8 procent.

¹⁶ De totale instroom van onderwijsassistenten in het primair en voortgezet onderwijs is ongeveer 1.200 per jaar. Aangenomen dat er de komende periode geen assistenten uitstromen, neemt het aantal onderwijsassistenten dat werkzaam is toe van 4.000 eind 2002 tot 8.800 eind 2006. Vanaf 2003 wordt een deel van deze onderwijsassistenten aangesteld in het kader van functiedifferentiatie. Voor het primair en voortgezet onderwijs samen gaat het in de periode van 2003 tot 2006 om 325, 650, 975 en 1.300 assistenten. Dit betekent dat in 2006 alle onderwijsassistenten die dat jaar instromen een aanstelling krijgen in het kader van functiedifferentiatie.

Uitstroom naar de WAO

Zowel voor het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs is in het scenario verondersteld dat de uitstroom naar de WAO zal dalen met 26 procent, conform de afspraken hierover in het SER-akkoord.

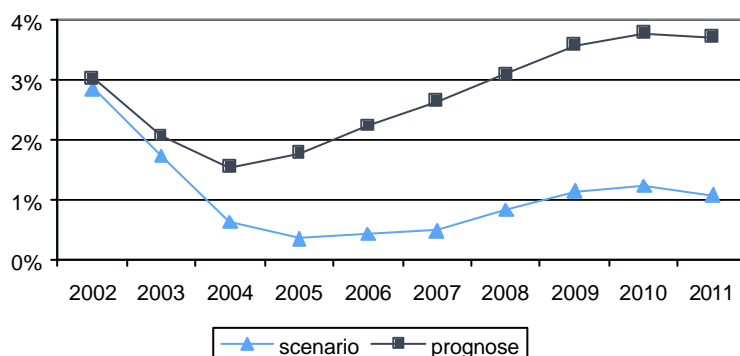
5.3 Uitkomsten primair onderwijs

Bij de beschrijving van de uitkomsten wordt uitgegaan van een gecombineerd effect van de genomen beleidsinitiatieven en –maatregelen. De maatregelen zijn niet op hun afzonderlijke effecten beoordeeld. In het geanalyseerde scenario is derhalve niet bekend wat precies de toegevoegde waarde is van elke maatregel. Voor dit laatste zou voor elke maatregel een aparte scenario-analyse gemaakt moeten worden en zou het additionele effect in relatie tot eventuele andere maatregelen moeten worden gezien.

5.3.1 Leraren

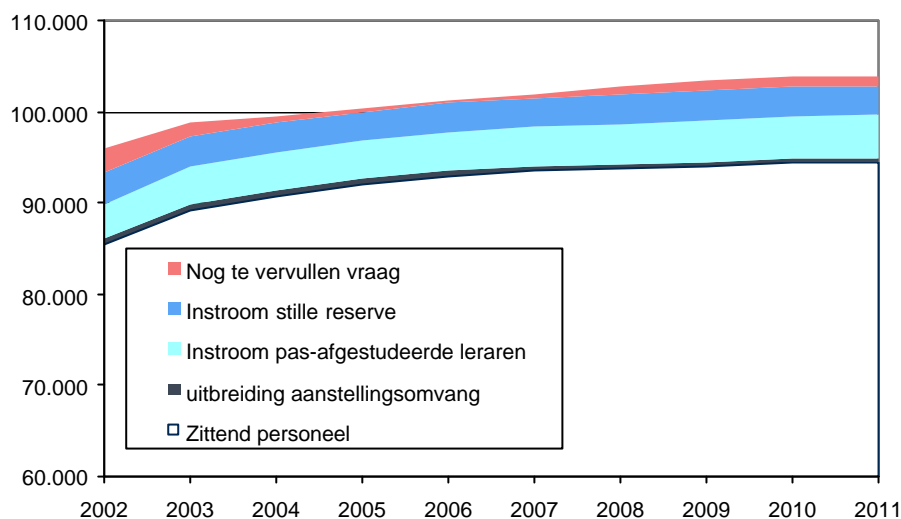
De berekeningen wijzen uit dat de beleidsinitiatieven zoals hiervoor beschreven, tot een beduidend mindere spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het primair onderwijs kunnen leiden. Terwijl volgens de prognoses in 2006 een onvervulde vraag bestaat van ongeveer 2.100 voltijdbanen, is dit in het scenario gedaald tot ruim 400. Na 2006 loopt ook in het scenario de onvervulde personeelsvraag naar leraren weer op, maar blijft elke jaar onder de verwachtingen van de prognose. Terwijl volgens de prognoses in 2010 de onvervulde vraag rond de 3.600 ligt, zou dit in het scenario rond de 1.200 uitkomen. Ter vergelijking, in 2003 zijn er ongeveer 2.000 vacatures in het primair onderwijs. In figuur 5.1 worden de uitkomsten van de prognoses vergeleken met die van het scenario.

Figuur 5.1 Spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het primair onderwijs 2002-2011 (onvervulde personeelsvraag ten opzichte van de vervulde vraag), prognoses vergeleken met scenario



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Figuur 5.2 Opbouw van de werkgelegenheid voor leraren in het primair onderwijs 2002-2011, volgens scenario (voltijdbanen)

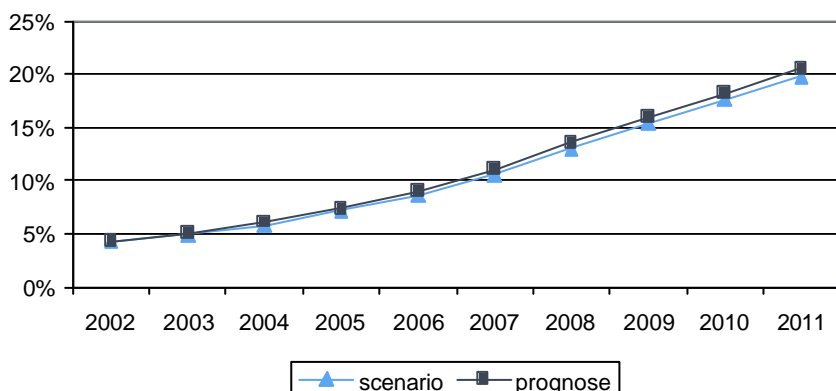


Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

5.3.2 Management

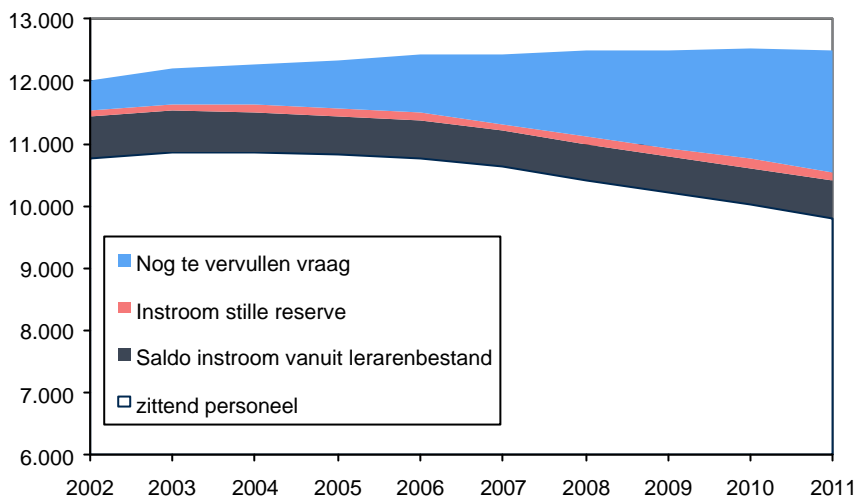
Uit de prognoses bleek dat de onvervulde vraag voor directiepersoneel de komende jaren, bij ongewijzigd beleid, aanzienlijk zal oplopen. Volgens de prognoses bedraagt de nog te vervullen vraag in 2006 ruim 1.100 voltijdbanen. Ten opzichte van 2002 zullen de tekorten aan managers bij ongewijzigd beleid in 2011 zelfs zijn verdrievoudigd tot ongeveer 2.000 voltijdbanen. De scenario-analyse laat zien dat de beschreven maatregelen een zeer geringe invloed hebben op de onvervulde vraag naar directiepersoneel in het primair onderwijs. Hiervoor zijn aanvullende beleidsmaatregelen vereist, die meer ingrijpen op de personeelstekorten voor managers.

Figuur 5.3. Spanning op de arbeidsmarkt voor managers in het primair onderwijs (onvervulde personeelsvraag ten opzichte van de vervulde personeelsvraag), 2002-2011: prognoses vergeleken met scenario-uitkomsten



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Figuur 5.4 Opbouw van de werkgelegenheid voor directeuren in het primair onderwijs 2002-2011, volgens scenario (voltijdbanen)



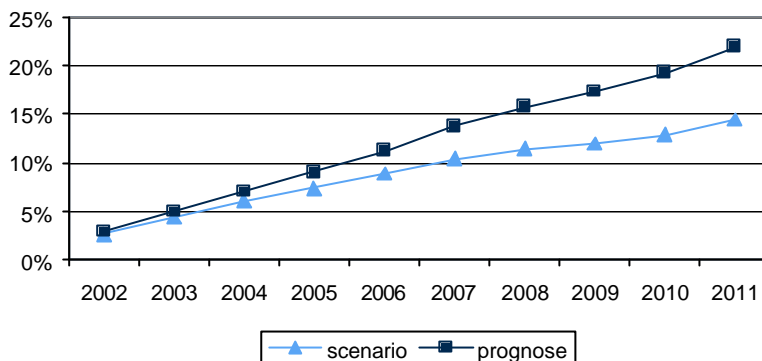
Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

5.4 Uitkomsten voortgezet onderwijs

5.4.1 Leraren

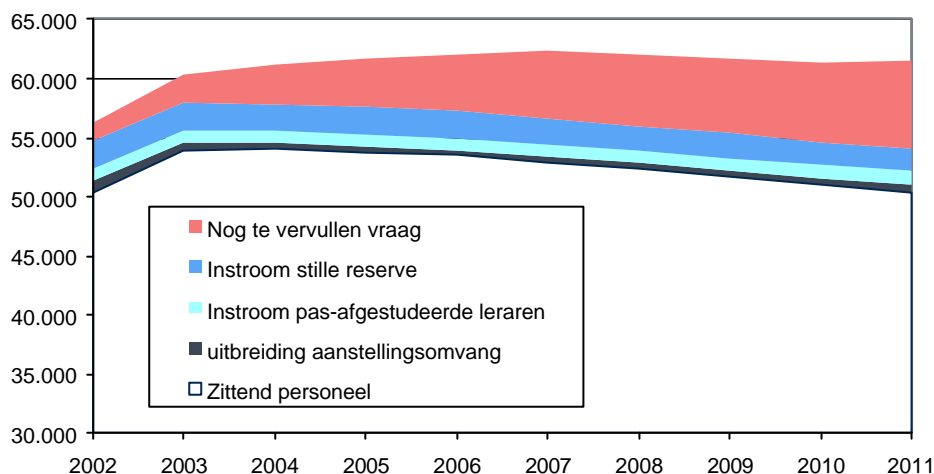
De scenario-analyse voor het voortgezet onderwijs laat zien dat de ingezette beleidsinitiatieven kunnen leiden tot een vermindering van de spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het voortgezet onderwijs (zie figuur 5.5). Volgens de prognoses is in 2006 een onvervulde personeelsvraag te verwachten van ongeveer 6.000 voltijdbanen. In het scenario ligt deze onvervulde vraag rond de 5.000. Volgens de prognoses loopt de onvervulde vraag naar leraren in het voortgezet onderwijs verder op, naar ruim 10.000 voltijdbanen in 2011. Ook in het scenario neemt de onvervulde vraag verder toe, naar verwachting tot ruim 7.000. De spanningsindicator (onvervulde vraag ten opzichte van de vervulde vraag) bedraagt dan nog altijd elf à twaalf procent. Met andere woorden, het ingezette beleid kan een belangrijke bijdrage leveren om de onvervulde personeelsvraag naar leraren in het voortgezet onderwijs te verminderen, maar deze bij lange na niet geheel wegnemen. Daarvoor zijn, boven op de beschreven extra beleidsinspanningen, meer ingrijpende maatregelen nodig.

Figuur 5.5 Spanning op de arbeidsmarkt voor leraren in het voortgezet onderwijs 2002-2011 (onvervulde personeelsvraag uitgedrukt als aandeel van de totale werkgelegenheid); prognoses vergeleken met scenario-uitkomsten



Bron: CentER (2002), Microbestanden primair en voortgezet onderwijs (bewerking ECORYS-NEI).

Figuur 5.6 Opbouw van de werkgelegenheid voor leraren in het voortgezet onderwijs 2002-2011, volgens scenario (voltijdbanen)

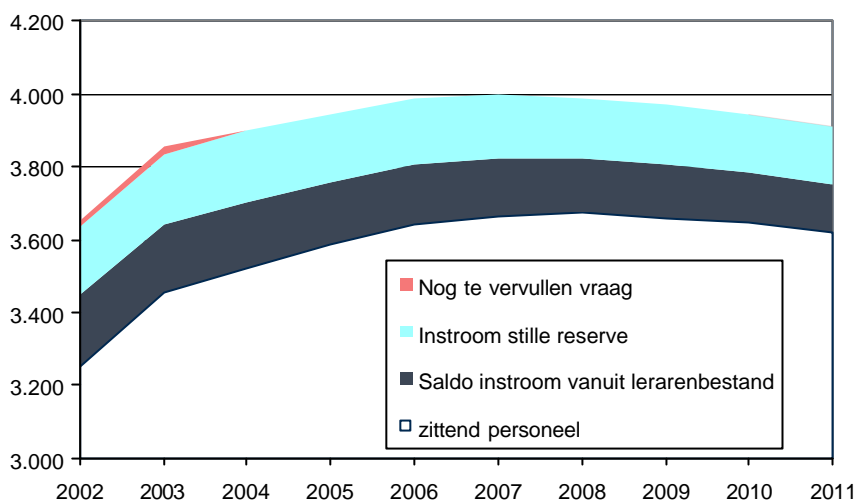


Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

5.4.2 Managers

Volgens de prognoses bestaat er voor de managers in het voortgezet onderwijs geen onvervulde vraag. De spanning op deze arbeidsmarkt is dan ook vrijwel geheel afwezig. In het scenariomodel blijft dit ongewijzigd. Volledigheidshalve presenteren we wel de opbouw van de werkgelegenheid voor managers in het voortgezet onderwijs, zoals die uit het scenario naar voren komt (figuur 5.7).

Figuur 5.7 Opbouw van de werkgelegenheid voor managers in het voortgezet onderwijs 2002-2011, volgens scenario (voltijdbanen)



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

6 Regionale arbeidsmarkten

6.1 Inleiding

De onderwijsarbeidsmarkt is een regionale arbeidsmarkt. De neiging om in een andere regio (RBA-gebied) te gaan werken, is betrekkelijk gering. Gemiddeld is tweederde van de instroom uit de eigen regio afkomstig. In Friesland, de kop van Noord Holland en Limburg ligt dit percentage nog hoger (75-80%). In de regio's Rotterdam, Utrecht en Den Haag is dit aandeel betrekkelijk laag (40%). Ook bij wisseling van baan blijft het merendeel van de werknemers in de eigen regio werken. In het primair onderwijs kiest twee op de drie werknemers voor een nieuwe baan in dezelfde regio. In het voortgezet onderwijs is men mobieler. Daar gaat zestig procent bij baanwisseling buiten de regio werken.

In dit hoofdstuk geven we de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tot 2011 weer voor achttien RBA-gebieden in Nederland. Aparte aandacht bestaat hierbij voor de problematiek in de vier grote steden Utrecht, Den Haag, Amsterdam en Rotterdam. We gaan in paragraaf 6.2 eerst in op de spanning op de regionale arbeidsmarkt aan de hand van de onvervulde vraag in het primair onderwijs. We schetsen hierbij eerst het totaalbeeld voor leraren en directiepersoneel samen, gevolgd door een afzonderlijke presentatie van de regionale prognoses voor leraren en directiepersoneel. In paragraaf 6.3 volgen we dezelfde benadering voor het voortgezet onderwijs. In paragraaf 6.4 beschrijven we de regionale verschillen in samenstelling van de personeelsvraag, onderscheiden naar uitbreidings- en vervangingsvraag. De tekst in dit hoofdstuk wordt geïllustreerd aan de hand van cartografische figuren. De bijbehorende tabellen zijn in de bijlage opgenomen.

6.2 Primair onderwijs

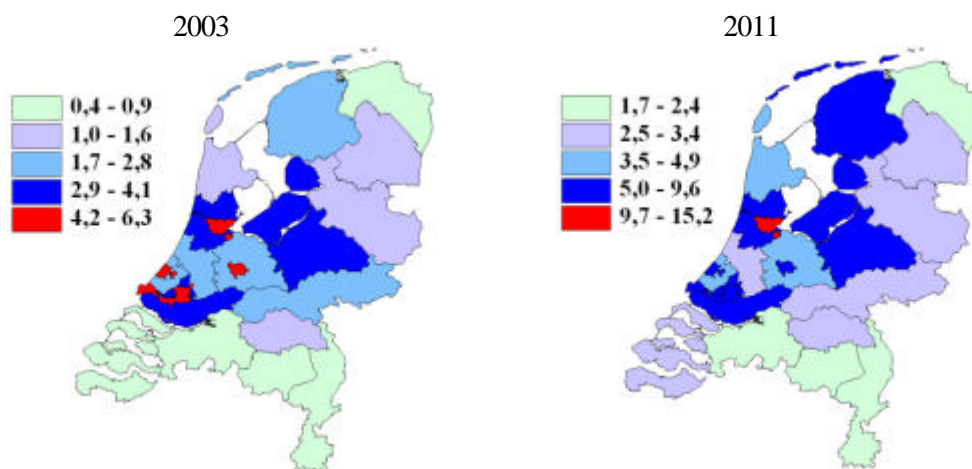
6.2.1 Het algemene beeld

Anno 2003 constateren we voor het primair onderwijs de grootste arbeidsmarkt-knelpunten in de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht). Op elke honderd bezette arbeidsplaatsen zijn er daar op dit moment vier tot zes onvervuld (zie figuur 6.1). Voorts zien we dat ook rondom Amsterdam en Rotterdam, en in de regio's Flevoland en IJssel-Veluwe de knelpunten relatief groot zijn. In 2011 zullen de problemen (bij onveranderd beleid) zijn toegenomen en bovendien meer verspreid over het land voorkomen¹⁷. Amsterdam spant de kroon met een verwachte spanningsindicator

¹⁷ Merk op dat de spanningsindicator in 2003 en 2011 een verschillende bereik hebben (zie de legenda in de figuur).

van vijftien procent, dat wil zeggen dat er op elke honderd vervulde arbeidsplaatsen vijftien onvervuld zijn. Voorts valt op dat in 2011 de knelpunten in de regio's Flevoland, IJssel-Veluwe en Friesland niet of nauwelijks onderdoen voor de knelpunten in de regio Rijnmond en Zuidelijk Noord-Holland (rondom Amsterdam). De spanningsindicator in deze gebieden ligt tussen de 5 en de 9,6 onvervulde arbeidsplaatsen per honderd vervulde arbeidsplaatsen. Relatief weinig knelpunten doen zich in 2011 voor in Groningen, Midden- en West-Brabant, Zuidoost Brabant en Limburg. In de navolgende paragrafen gaan we in op de afzonderlijke regionale prognoses voor leraren en directiepersoneel in het primair onderwijs

Figuren 6.1 Regionale spanningsindicator primair onderwijs (totaaltelling leraren en directiepersoneel) 2003-2011



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

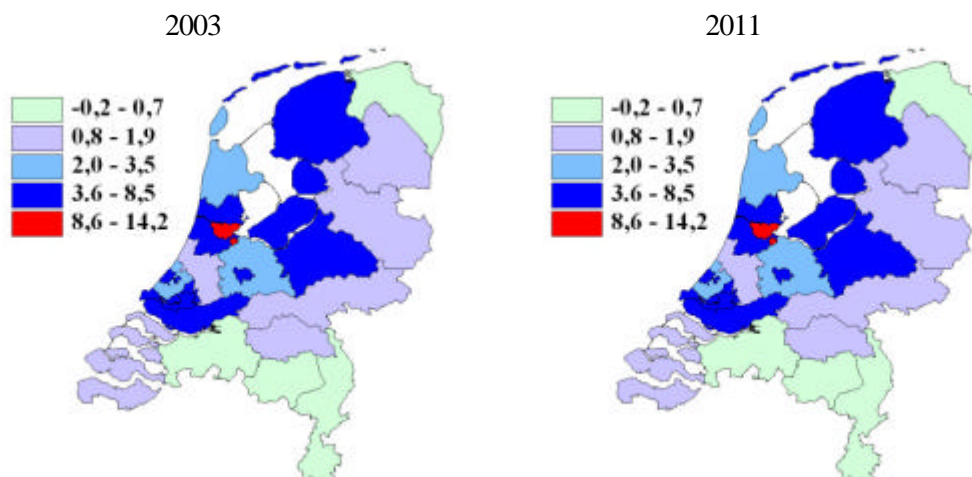
6.2.2 Leraren

In het primair onderwijs bestaan de knelpunten met betrekking tot leraren momenteel vooral in de grote steden en in enkele groeigebieden, in het bijzonder Flevoland (zie figuur 6.2). In navolging van het landelijke beeld neemt de spanning op de meeste regionale arbeidsmarkten tussen 2003 en 2006 iets af. In de grote steden blijft de spanning echter op het niveau van 2003, behalve in Den Haag waar deze enigszins terugloopt. In 2006 zijn er zelfs regio's met kleine overschotten aan leraren. Dit geldt voor Drenthe, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg. Let wel, dat beeld geldt alleen als de instroom vanuit de lerarenopleidingen, de stille reserve en de zij-instroom op het huidige niveau blijft. In 2006 zijn de verwachte knelpunten het grootst in de vier grote steden en in Flevoland. Na 2006 loopt de spanning in veel gebieden weer op, hoofdzakelijk als gevolg van een toenemende uitstroom van ouder personeel.

Vooral in de grote steden nemen de knelpunten na 2006 toe. Met name in Amsterdam worden grote knelpunten verwacht. Ten opzichte van 2003 lijken de knelpunten in de hoofdstad zich zelfs meer dan te verdubbelen. Maar ook in de gemeente Utrecht en de regio's Flevoland, IJssel-Veluwe en Rijnmond wordt een snelle groei van de onvervulde vraag verwacht. Opvallend is dat ook in de provincie Friesland de problemen op de

arbeidsmarkt tussen 2006 en 2011 aanzienlijk worden. Om deze problemen aan te pakken zal op de ingezette beleidsinitiatieven in diverse regio's zwaarder moeten worden ingezet.

Figuren 6.2 Regionale spanningsindicator voor leraren in het primair onderwijs 2003-2011



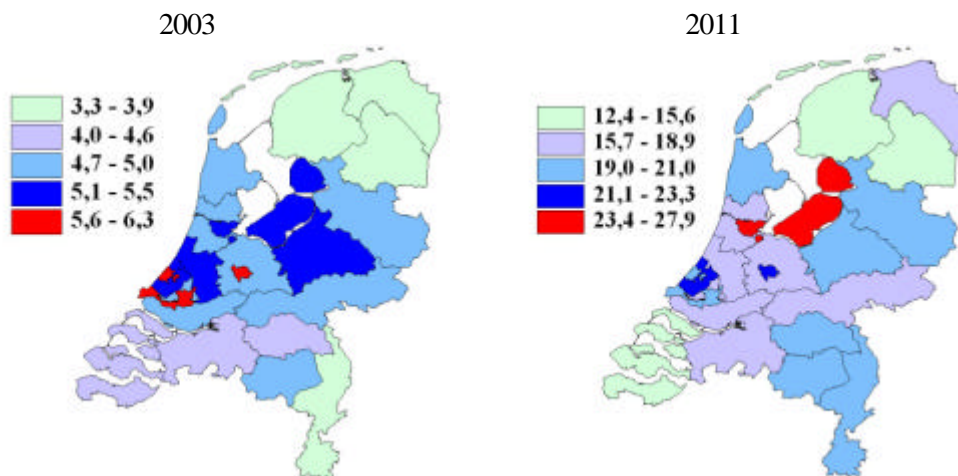
Bron: CentER (2002, Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*).

6.2.3 Directiepersoneel

Ook voor het directiepersoneel in het primair onderwijs concentreren de knelpunten zich in de vier grote steden en de regio Flevoland. Ook RBA Haaglanden kent een meer dan gemiddelde problematiek. In tegenstelling tot de arbeidsmarkt voor leraren nemen de knelpunten voor het directiepersoneel de komende jaren gestaag toe (althans bij ongewijzigd beleid). In 2006 zijn de knelpunten naar verwachting het grootst in Amsterdam, Utrecht, Flevoland en Haaglanden. De problematiek in de twee laatstgenoemde RBA's zal in 2006 zelfs groter zijn dan die in Rotterdam en Den Haag. Maar ook in alle andere regio's doen zich forse problemen voor bij het vinden van nieuw directiepersoneel.

Na 2006 neemt de spanning op de arbeidsmarkt voor directiepersoneel in alle regio's verder toe. Hoewel Amsterdam, Utrecht en Flevoland de kroon blijven spannen, doen de problemen hier in de overige regio's nog maar nauwelijks voor onder. Zelfs in de regio's met relatief geringe knelpunten staan in 2011 tegenover elke honderd vervulde arbeidsplaatsen twaalf (Friesland) tot vijftien (Drenthe en Zeeland) onvervulde arbeidsplaatsen. In Amsterdam zijn dat er tegen die tijd naar verwachting ongeveer 28(!). Dit zou betekenen dat in 2011 in de hoofdstad een kwart van de scholen zonder directeur of adjunct-directeur zou zitten.

Figuur 6.3 Regionale spanningsindicator voor managers in het primair onderwijs 2003- 2011



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

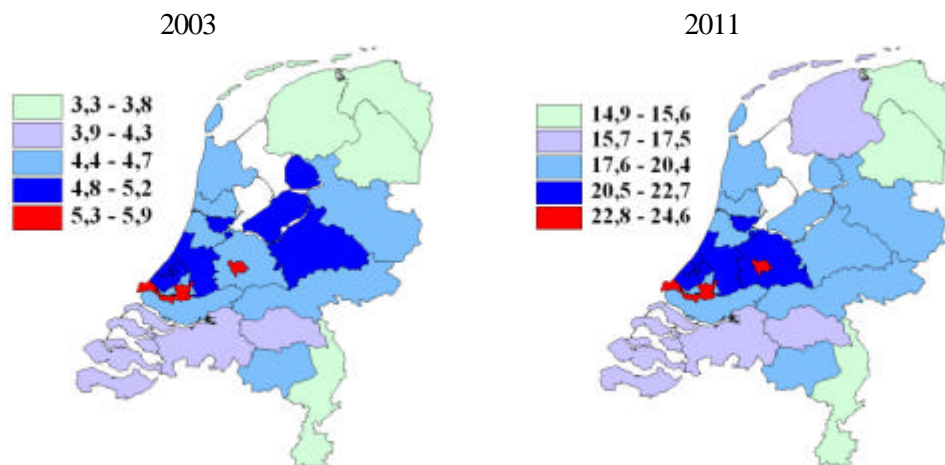
Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de spanning op de regionale arbeidsmarkt vooral groot is in de regio's waar zich zowel knelpunten voordoen in de personeelsvoorziening voor leraren als voor directiepersoneel. Dit geldt in het bijzonder voor Amsterdam, direct gevolgd door de steden Utrecht, Den Haag, Rotterdam en de regio Flevoland.

6.3 Voortgezet onderwijs

6.3.1 Het algemeen beeld

Anno 2003 constateren we voor het voortgezet onderwijs de grootste arbeidsmarkt-knelpunten in Rotterdam en Utrecht, hoewel de knelpunten in Amsterdam en Den Haag hier nauwelijks voor onder doen. In alle vier de grote steden zijn er vijf tot zes onvervulde arbeidsplaatsen per honderd vervulde arbeidsplaatsen. Buiten de Randstad doen zich forse knelpunten voor in de regio's Flevoland en IJssel-Veluwe. In 2011 zullen de knelpunten in het gehele land waarschijnlijk sterk zijn toegenomen. In de meeste regio's tekent zich een verviervoudiging van de knelpunten af. Dit blijft niet beperkt tot de Randstad, maar doet zich ook voor in de provincies Groningen, Drenthe en Limburg. Het grootst blijven de knelpunten in Rotterdam en Utrecht waar in 2011 bij ongewijzigd beleid tegenover elke honderd vervulde arbeidsplaatsen ongeveer 25 onvervulde arbeidsplaatsen zullen staan.

Figuur 6.4 Regionale spanningsindicator voortgezet onderwijs (totaaltelling leraren en managers) 2003-2011



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

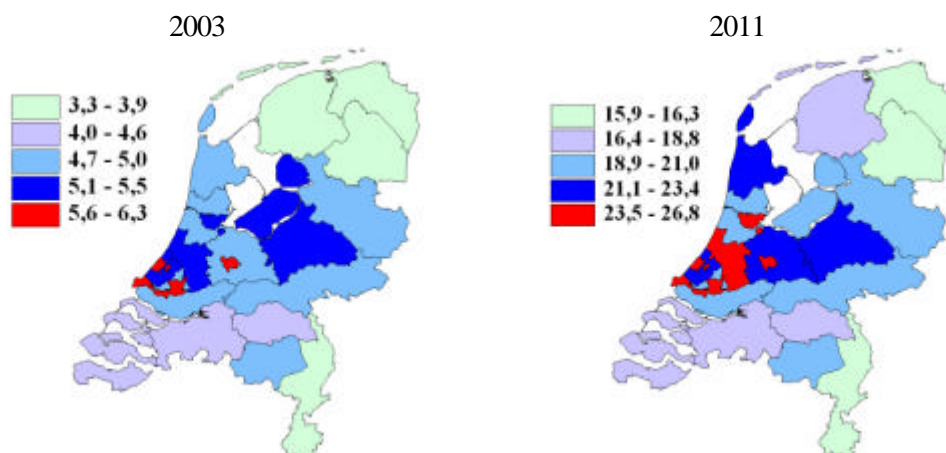
6.3.2 Leraren

In 2003 zijn de spanningen op de arbeidsmarkt voor leraren in het voortgezet onderwijs het grootst in Utrecht, Den Haag en Rotterdam, direct gevolgd door Amsterdam (zie figuur 6.5). Terwijl er in Rotterdam en Utrecht ongeveer zes onvervulde arbeidsplaatsen zijn per honderd vervulde arbeidsplaatsen, zijn dit er vijf in Amsterdam en Den Haag. De spanning op de arbeidsmarkt in de overige regio's ligt hier iets onder (spanningsindicator rond de 4).

Voor 2006 wordt een forse toename van de knelpunten voorzien. Zowel in de vier grote steden als in de meeste andere regio's tekent zich een verdubbeling van de spanning op de arbeidsmarkt af. De drie noordelijke regio's en de regio's in het zuiden van het land laten een iets gematigder ontwikkeling zien. De onvervulde vraag voor managers in het voortgezet onderwijs is vanwege de geringe aantallen (in de meeste regio's minder dan drie) niet per regio gegeven.

In 2011 zullen de arbeidsmarktknelpunten voor het voortgezet onderwijs in het hele land sterk zijn toegenomen. In veel gevallen is sprake van een vervier- of vervijfvoudiging van de spanningsindicator. Naast de vier grote steden, valt op dat de regio Rijnstreek met grote knelpunten te maken krijgt. Maar ook de regio's buiten de Randstad krijgen met grote personele knelpunten te maken. Zelfs in de regio's Groningen, Drenthe en Limburg zijn de problemen aanzienlijk te noemen met een spanningsindicator van rond de zestien (tegenover elke 6 vervulde arbeidsplaatsen staat 1 onvervulde arbeidsplaats).

Figuur 6.5 Regionale spanningsindicator voor leraren in het voortgezet onderwijs 2003-2011



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

Concluderend merken we op dat de groei van de potentiële knelpunten voor het werven van leraren in het primair en voortgezet onderwijs zich de komende jaren als een olievlek over het land verspreidt. Weliswaar blijven de knelpunten in de Randstad het grootst, maar met name de overloopgebieden van de Randstad, in het bijzonder Flevoland, krijgen al op korte termijn met vergelijkbare problemen te maken.

6.4 Samenstelling van de regionale personeelsvraag

In deze paragraaf gaan we in op de samenstelling van de personeelsvraag in de verschillende regio's. Dit is belangrijk voor de interpretatie van de knelpunten en de mogelijke oplossingen hiervoor. In een regio waar tekorten vooral een gevolg zijn van een groei van het aantal leerlingen, zijn andere maatregelen op hun plaats dan in een regio waar, bijvoorbeeld als gevolg van een sterke regionale economie, veel leraren het onderwijs verlaten en voor een baan buiten het onderwijs kiezen.

6.4.1 Leraren in het primair onderwijs

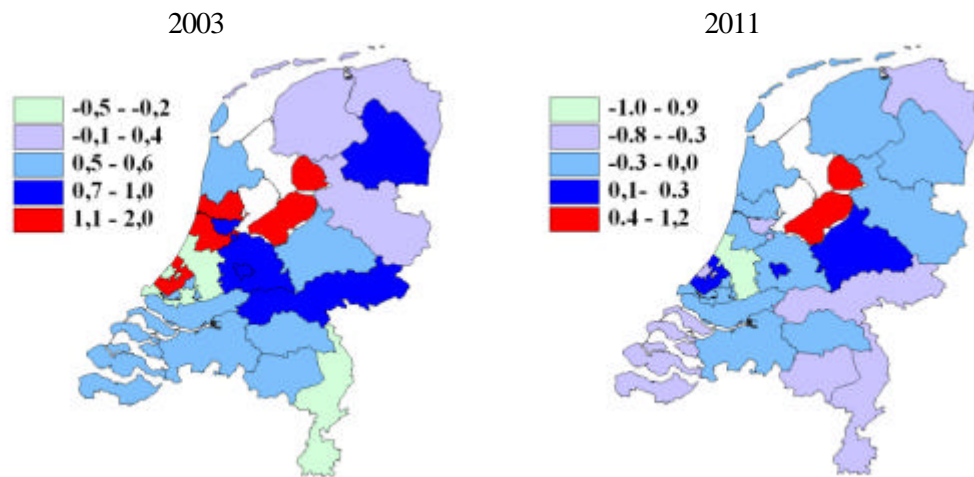
De vraag naar nieuwe leraren in het primair onderwijs komt tot stand door een groei (of daling) van de werkgelegenheid (uitbreidingsvraag) of door uitstroom van personeel (vervangingsvraag) als gevolg van aanvaarding van ander werk buiten het onderwijs, vermindering taakomvang, arbeidsongeschiktheid of pensionering. Op nationaal niveau is in hoofdstuk 3 reeds geconstateerd dat de vraag naar nieuwe leerkrachten in het primair onderwijs hoofdzakelijk een gevolg is van de vervanging van leraren die vanwege hun leeftijd het onderwijs verlaten.

Uitbreidingsvraag

De totale werkgelegenheid in het primair onderwijs neemt de komende jaren niet substantieel toe. De uitbreidingsvraag is dan ook nihil. Een uitzondering hierop is de

regio Flevoland waar op de middenlange (2006) en lange termijn (2011) nog een redelijke groei van de werkgelegenheid voor leraren wordt voorzien. Van elke honderd arbeidsplaatsen in deze regio zijn er ongeveer één à twee het gevolg van een groei van het aantal leerlingen. Dit is waarschijnlijk een gevolg van de jongere leeftijdsopbouw in deze regio. Van de vier grote steden is de groei van de werkgelegenheid in Utrecht het grootst, Rotterdam blijft hierbij duidelijk achter. In 2011 is in vrijwel alle regio's de groei van de werkgelegenheid tot stand gekomen en in een aantal gevallen doet zich zelfs een daling voor. Dit laatste geldt in het bijzonder voor Groningen, Rijnstreek en Limburg. Een verminderde instroom van leerlingen is hiervan de belangrijkste oorzaak. Figuur 6.6 toont de ontwikkeling in de uitbreidingsvraag als aandeel van de werkgelegenheid tussen 2003 en 2011.

Figuur 6.6 Uitbreidingsvraag als aandeel van de werkgelegenheid voor leraren in het primair onderwijs 2003-2011

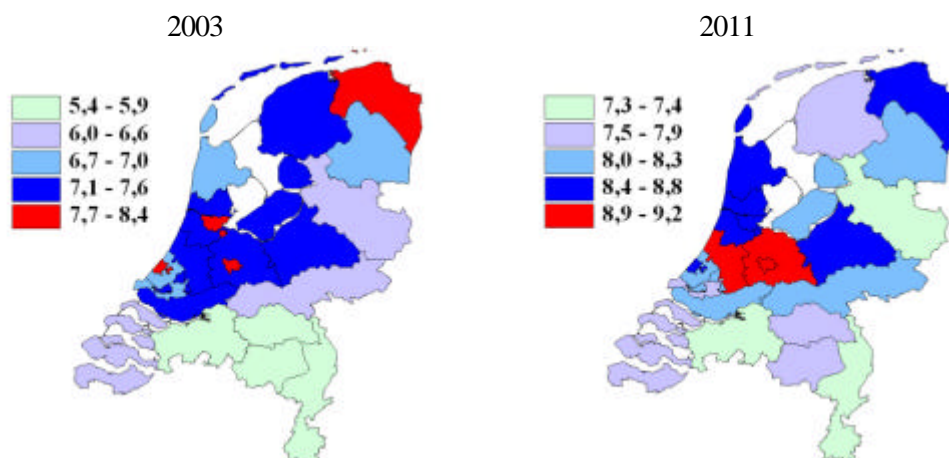


Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

Vergrijzing

De belangrijkste reden voor de oplopende spanning op de arbeidsmarkt is de vergrijzing van het personeel die tot uitdrukking komt in een hoge vervangingsvraag (zie figuur 3.1 in hoofdstuk 3). Anno 2003 is de vervangingsvraag het grootst in de steden Utrecht, Amsterdam en Den Haag. Voor elke honderd arbeidsplaatsen moeten er voor acht arbeidsplaatsen nieuwe leraren worden gevonden, als gevolg van het vertrek van (overwegend oudere) leerkrachten. In de periode tot 2006 neemt de vervangingsvraag in deze steden iets af om vervolgens licht toe te nemen. In alle overige regio's neemt de vervangingsvraag tot 2011 fors toe, met als gevolg dat de vervangingsvraag in 2011 in de meeste regio's niet onder doet voor die in de grote steden. Uitschieters hierbij zijn Midden Nederland en Rijnstreek. Ook de regio's die aanvankelijk een lage vervangingsvraag kennen, zoals de regio's in de provincie Brabant en Limburg, staat de komende jaren een forse groei van de vervangingsvraag te wachten. Om hierin te kunnen voorzien zijn in deze regio's dus veel nieuwe leerkrachten nodig.

Figuur 6.7 Vervangingsvraag als aandeel van de werkgelegenheid voor leraren in het primair onderwijs 2003-2011



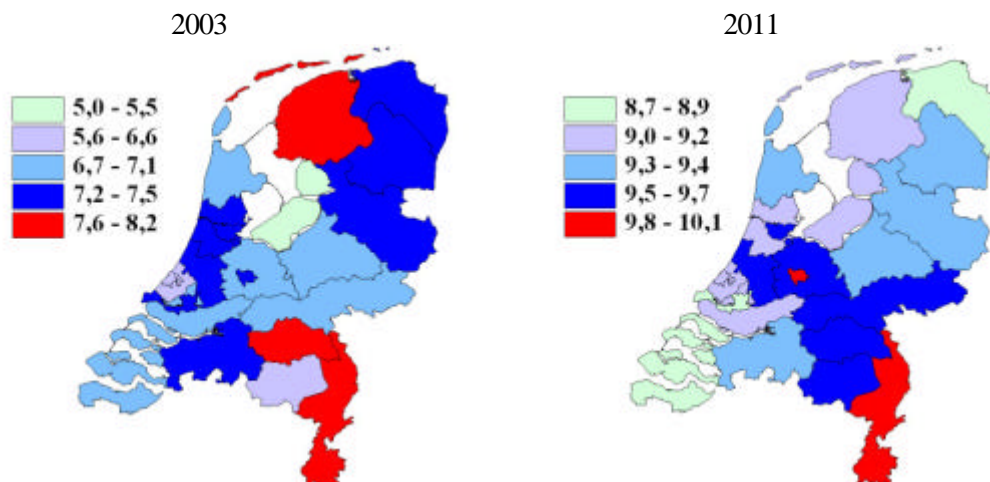
Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

6.4.2 Directiepersoneel primair onderwijs

De groei van de werkgelegenheid (uitbreidingsvraag) voor directiepersoneel in het primair onderwijs is de komende jaren in vrijwel alle regio's nihil, met uitzondering van Flevoland. Dit betekent dat alleen in Flevoland het totaal aantal benodigde managers toeneemt, al is ook daar de groei van de werkgelegenheid beperkt van omvang. Vanwege de geringe groei, is de uitbreidingsvraag voor directiepersoneel niet in een figuur weergegeven.

Ondanks de beperkte groei van de werkgelegenheid voor managers zijn er de komende jaren als gevolg van vergrijzing van het zittende personeel wel nieuwe managers nodig (vervangingsvraag). Anno 2003 is de vervangingsvraag het grootst in Friesland en Noordoost Brabant (figuur 6.7). In de overige donkergekleurde regio's in figuur 6.7 is de vervangingsvraag eveneens fors te noemen. In 2011 is de vervangingsvraag in het hele land toegenomen. De vervangingsvraag is dan relatief het hoogst in Limburg en de stad Utrecht.

Figuur 6.8 Vervangingsvraag als aandeel van werkgelegenheid voor managers in het primair onderwijs 2003-2011



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

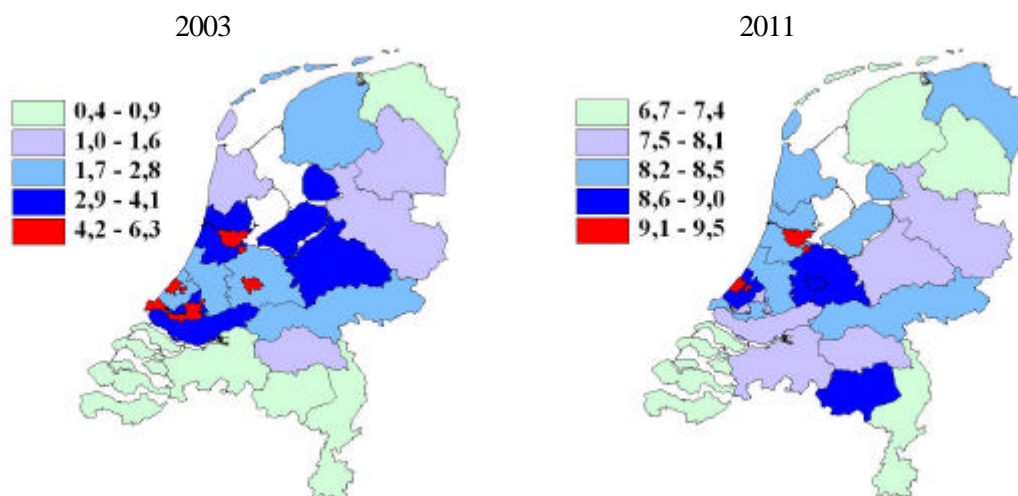
6.4.3 Leraren in het voortgezet onderwijs

Voor het voortgezet onderwijs is de *uitbreidingsvraag* zowel voor leraren als managers tot 2011 beperkt of zelfs negatief. Ook in Flevoland, waar in het primair onderwijs de uitbreidingsvraag groter is dan in andere regio's, stabiliseert het totaal aantal leraren en managers in het voortgezet onderwijs en is de uitbreiding vrijwel nihil. Gelet op de kleine aantallen zijn deze ontwikkelingen niet grafisch weergegeven.

De *vervangingsvraag* voor leraren in het voortgezet onderwijs vertoont tot 2011 in vrijwel alle regio's een stijgende lijn. Dit is in toenemende mate een gevolg van het voortijdige vertrek van leraren uit het onderwijs. Het is dus niet alleen de vergrijzing die deze trend veroorzaakt. In 2003 is de vervangingsvraag het grootst in Amsterdam en het kleinst in Limburg. Tegen de achtergrond van een over de gehele linie stijgende vervangingsvraag, is de vervangingsvraag voor leraren in het voortgezet onderwijs het grootst in Amsterdam, direct gevolgd door Den Haag en omstreken, Utrecht en omstreken en Zuidoost Brabant.

Voor managers gaat het in het voortgezet onderwijs in de meeste regio's slechts om een klein aantal vervangingen, soms minder dan tien. Hierdoor is geen goede vergelijking mogelijk tussen de regio's. Deze gegevens zijn dan ook niet opgenomen.

Figuur 6.9 Vervangingsvraag als aandeel van werkgelegenheid voor leraren in het voortgezet onderwijs 2003-2011



Bron: CentER (2002), Eindrapportage *Microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*.

Begrippenlijst

Arbeidsvolume	De totale werkgelegenheid uitgedrukt in fulltime equivalenten (fte's).
BAPO	Bevordering Arbeidsparticipatie Ouderen. Doelstelling van de BAPO-regeling is om het voor oudere personeelsleden aantrekkelijk te maken om aan het arbeidsproces te blijven deelnemen door taakverlichting en/of taakvermindering. Een personeelslid van 52 jaar of ouder kan ervoor kiezen gebruik te maken van deze regeling en de feitelijke werktijd te verminderen. Vanaf 52 jaar kan dat voor een tiende van de betrekkingssomvang, vanaf 56 jaar voor twee tiende. Hiervoor moet de betrokkene een klein deel van zijn salaris inleveren.
Betrekkingssomvang	Aantal arbeidsuren waarvoor een arbeidscontract is afgesloten.
Fte	Fulltime equivalenten (voltijdbanen).
Instroom	Personen die het jaar ervoor niet in het onderwijs werkzaam waren en in het huidige jaar wel. Leerkrachten die tot het management toetreden vallen onder de instroom bij managers en onder de uitstroom bij de leraren.
Lio	Leraar-in-opleiding. De mogelijkheid voor studenten om in het vierde jaar een leer-arbeidsovereenkomst met een school aan te gaan en zo aan de verlichting van de problemen in de personeelsvoorziening te kunnen bijdragen.
Onvervulde vraag	Het onvervulde deel van de werkgelegenheid. Deze vraag neemt toe als niet volledig in de jaarlijkse vraag naar nieuw personeel kan worden voorzien (de toename is het verschil tussen de uitbreidingsvraag plus en vervangingsvraag en de instroom. De nog te vervullen vraag kan leiden tot vacatures.
Primair onderwijs	Dit is de overkoepelende term voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs. Deze term wordt gebruikt sinds de invoering van de Wet op het primair onderwijs in augustus 1998.
RBA-regio	Geografische afbakening van een arbeidsvoorzieningsgebied zoals die tot en met 2001 gangbaar was.
Spanningsindicator	Verhoudingsgetal van de onvervulde vraag ten opzichte van de vervulde vraag. Het is een indicator om de arbeidsmarktsituatie te karakteriseren en in relatieve zin te vergelijken met andere (onderwijs) sectoren. Wanneer de onvervulde vraag tot vacatures leidt, spreken we van vacature-intensiteit.

Stille reserve	Leraren die bevoegd zijn om in het onderwijs te (gaan) werken, maar dat niet (meer) doen.
Uitbreidingsvraag	Groei van de werkgelegenheid als gevolg van toenemende behoefte aan personeel, meestal als gevolg van groei van het aantal leerlingen, ook verkleining van de groeps grootte leidt tot behoefte aan meer leraren. In geval van daling van het aantal leerlingen of vergroting van de groeps grootte kan de uitbreidingsvraag negatief zijn, dat wil zeggen een overschot aan personeel.
Uitstroom	Personen die het jaar ervoor in het onderwijs werkzaam waren en in het huidige jaar niet meer. Een deel van de uitstroom is definitief (volledige arbeidsongeschiktheid, uittrede naar VUT/FPU of pensioen, of overlijden).
Vervangingsvraag	Vraag naar nieuw personeel omdat leerkrachten het onderwijs verlaten (uitstroom) of omdat zij minder gaan werken. De deelname aan de BAPO-regeling valt onder deze categorie. Als leraren aan de BAPO-regeling gaan deelnemen, vergroot dat de vervangingsvraag. Als een leerkracht meer gaat werken, dat wil zeggen zijn betrekkingsovervang vergroot, dan neemt daardoor de vervangingsvraag af.
Voortgezet onderwijs	Het voortgezet onderwijs omvat het onderwijs dat wordt gegeven na het basisonderwijs en het speciaal onderwijs, voor leerlingen vanaf twaalf jaar. Het bestaat uit het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).
Werkgelegenheid	Het totale volume aan personeel dat nodig is voor het vervullen van de onderwijstaak. De werkgelegenheid bestaat uit de werkenden en de nog te vervullen vraag. In het model is in de werkgelegenheid de deelname aan de BAPO-regeling in mindere gebracht.

Bijlage 1 Beschrijving prognosemodel

Hoe werkt het prognosemodel?

Het prognosemodel MIRROR¹⁸ levert afzonderlijke voorspellingen voor de verwachte vraag naar werknemers in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. De prognoses hebben betrekking op de periode tot 2011. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen managers, leerkrachten, onderwijsondersteunend en overig personeel. Kortom: voor *iedere werknemer* afzonderlijk wordt bepaald (nagebootst) of hij volgend jaar nog (in die functie) werkzaam is of bijvoorbeeld het onderwijs verlaat, bij een andere onderwijswerkgever in dienst is getreden, et cetera.

Van de (geanonimiseerde) werknemers is een aantal gegevens bekend, zoals de regio en het type school waar zij werken, voor hoeveel uren en tegen welk salaris. De optelsom van deze “individuele” beslissingen tezamen geeft een beeld van de totale ontwikkeling in de vraag naar en het aanbod van onderwijsondersteunend personeel, leerkrachten en managers. Op basis van het *feitelijke arbeidsmarktgedrag* van de onderwijswerknemers in het verleden zijn kansen afgeleid voor het toekomstige gedrag van het personeel¹⁹. Er wordt verondersteld dat het arbeidsmarktgedrag van het onderwijspersoneel in het recente verleden ook zal gelden voor de toekomst. Op deze manier worden de effecten van reeds bestaand beleid op het arbeidsmarktgedrag in de raming meegenomen. Daarnaast wordt in de raming rekening gehouden met streefdoelen. Zo is aangenomen dat de daling van het ziekteverzuim doorzet tot een daling met één procentpunt ten opzichte van het niveau van 1999 is bereikt.

Voor de bovenstaande aanpak is gekozen omdat daarmee prognoses op elk gewenst niveau kunnen worden gemaakt, of het nu een (groter) schoolbestuur, regio of groep van instellingen betreft. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat nu ook regionale prognoses beschikbaar kunnen komen. Uiteraard kent het model ook een aantal beperkingen. Naarmate de raming betrekking heeft op een kleinere regio, of op minder scholen, of op scholen waarvan de omvang geringer is, neemt de betrouwbaarheid van uitkomsten af. Dit neemt niet weg dat een dergelijk model - op termijn - scholen, besturen, samenwerkingsverbanden en regio's in staat kan stellen om op hen toegesneden berekeningen te maken. Een (gebruikersvriendelijke) versie van het prognosemodel kan de sector ondersteunen in het ontwikkelen van strategisch personeelsbeleid.

¹⁸ Microsimulatie Rekenmodel Regionale Onderwijs Ramingen.

¹⁹ In het gebruikte model betreft dit het gedrag in de laatste 4 jaren waarover gegevens beschikbaar zijn (1998-2001).

Hoe realistisch zijn de voorspellingen?

Over de toekomstige ontwikkeling op de onderwijsarbeidsmarkt is voor de middellange termijn veel met redelijke zekerheid bekend. Zo is vrij exact bekend hoeveel afgestudeerden vanuit de lerarenopleidingen de komende vier jaar in het onderwijs instromen. Pas op de lange termijn loopt de onzekerheid op. Ook is er een hoge mate van zekerheid als het gaat om de groei van de werkgelegenheid door de toename van het aantal leerlingen, evenals de vervangingsvraag als gevolg van het uittreden van onderwijspersoneel. De hiervoor genoemde factoren worden in hoge mate door de demografische ontwikkeling van de bevolking en de leeftijdsopbouw van het werkzame personeel bepaald. Het sterke punt van de gehanteerde wijze van modelleren in MIRROR is dan ook dat de vraag naar personeel voornamelijk wordt bepaald door de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand. De belangrijke determinanten van vraag en aanbod worden voor de middellange termijn goed in kaart gebracht.

Een belangrijk nadeel van de uitgevoerde ramingen is gelegen in het feit dat het arbeidsmarktgedrag van werknemers weliswaar sterk wordt bepaald door leeftijd en geslacht, maar dat ook veranderingen in de situatie op de (externe) arbeidsmarkt van invloed zijn op dat gedrag. In een tamelijk gesloten arbeidsmarkt, zoals de onderwijsarbeidsmarkt tot voor kort was, is dat minder een probleem. Dit neemt niet weg dat het nadeel van dit type model - onvoldoende interactie tussen vraag en aanbod, alsook tussen de kans op arbeidsongeschiktheid en andere vormen van inactiviteit en werk - van invloed is op de voorspellingskracht, met name voor de lange termijn. In dit model is evenwel deels in die tekortkoming voorzien. Zo is de kans op instroom mede afhankelijk gemaakt van de vraag naar een personeelscategorie in een bepaalde regio. Bovendien reageert de doorstroom van leraren naar het management op de groei van de vraag naar managers. Ook wordt de kans op uitbreiding van de aanstelling mede bepaald door de onvervulde vraag in de regio. Immers, de gemiddelde omvang van een baan zal waarschijnlijk groeien bij een hoge onvervulde vraag, omdat het beroep op het zittend personeel zal toenemen. Kortom, het aanbod van personeel en de kans op in- of uitstroom reageert op wijzigingen in de vraag naar personeel.

Een belangrijke test voor de kwaliteit van een prognosemodel is de "historische validatie". In principe wordt daarmee gezien in hoeverre een model in staat is het verleden te reproduceren. Ook met het MIRROR-model is een dergelijke test gedaan. Er is gekeken in hoeverre het model uitgaande van het 'startjaar' 1997 de jaren 1998-2001 kon nabootsen. Het model bleek in staat om zowel de vervangings- als uitbreidingsvraag zeer goed te voorspellen. Ook doorstroom en functieverandering werden goed benaderd. Alleen het volume van de instroom in het primair onderwijs werd aanvankelijk onderschat. Echter door de instroom - zoals gezegd - mede afhankelijk te maken van de spanning op de regionale arbeidsmarkt is ook dit probleem vrijwel geheel verholpen.

De gebruikte data

De betreffende arbeidsmarktgegevens zijn afkomstig uit de Basisregistratie Personeel (BRP) van het Ministerie van OCenW. De gegevens uit het BRP zijn op hun beurt grotendeels afkomstig uit de salarisadministratie voor de onderwijssector (CASO, Commissie Automatisering Salarisverwerking Onderwijspersoneel) en de IPTO-enquêtes (Integrale Personeelstelling Onderwijs). Inzicht in de uitstroom van personeel is verkregen op basis van gegevens van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). De gebruikte vacaturegegevens zijn afkomstig uit de arbeidsmarktbarometer die periodiek door Regioplan wordt uitgevoerd.

Bijlage 2 Tabellen regionale prognoses

Tabel b2.1 Spanningsindicatoren per regio in het primair onderwijs, 2003 en 2011

	Leraren		Management		Totaal	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Groningen	1,9%	0,7%	3,0%	18,4%	0,9%	2,4%
Friesland	3,2%	6,0%	2,6%	12,4%	2,8%	6,6%
Drenthe	2,0%	1,2%	3,0%	15,6%	1,1%	2,8%
Overijssel	2,2%	1,3%	4,0%	21,0%	1,6%	3,3%
IJssel-Veluwe	3,4%	6,3%	4,0%	20,1%	3,1%	7,7%
Gelderland	3,0%	1,9%	3,7%	18,4%	2,1%	3,4%
Flevoland	3,8%	7,4%	5,9%	26,4%	3,5%	8,9%
Midden-Nederland	3,6%	3,5%	4,0%	18,5%	2,4%	4,9%
Noord-Holland Noord	2,4%	2,3%	4,6%	19,2%	1,4%	4,1%
Zuidelijk Noord-Holland	4,5%	5,7%	4,0%	18,8%	4,1%	6,9%
Rijnstreek	3,3%	1,2%	3,5%	18,0%	2,1%	2,9%
Haaglanden	3,0%	2,2%	6,3%	22,3%	2,3%	3,9%
Rijnmond	3,9%	5,6%	4,2%	16,5%	3,1%	6,6%
Zeeland	1,5%	0,9%	3,3%	14,5%	0,6%	2,6%
Midden- en West-Brabant	1,3%	0,1%	4,1%	18,9%	0,4%	1,8%
Noordoost-Brabant	2,3%	1,4%	4,7%	20,3%	1,4%	3,1%
Zuidoost-Brabant	1,8%	-0,2%	4,6%	19,7%	0,5%	1,7%
Limburg	1,6%	0,4%	4,3%	19,9%	0,6%	2,3%
Utrecht	4,7%	8,5%	4,6%	23,3%	5,2%	9,6%
Amsterdam	5,4%	14,2%	5,3%	27,9%	6,3%	15,2%
's-Gravenhage	5,5%	5,1%	4,3%	20,1%	4,7%	6,3%
Rotterdam	4,8%	7,8%	4,7%	20,0%	4,9%	8,9%

Tabel b2.2 Spanningsindicatoren per regio in het voortgezet onderwijs, 2003 en 2011

	Leraren		Management		Totaal	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Groningen	3,3%	16,2%	3,2%	5,8%	3,3%	15,5%
Friesland	3,9%	17,9%	1,3%	0,6%	3,8%	16,8%
Drenthe	3,9%	16,3%	0,0%	0,0%	3,8%	15,6%
Overijssel	4,9%	20,7%	1,8%	1,8%	4,7%	19,2%
IJssel-Veluwe	5,2%	21,9%	0,0%	-0,5%	4,9%	20,4%
Gelderland	4,7%	20,8%	1,7%	0,0%	4,5%	19,5%
Flevoland	5,1%	21,0%	5,6%	4,0%	5,1%	19,9%
Midden-Nederland	5,0%	22,7%	-0,3%	0,0%	4,6%	20,9%
Noord-Holland Noord	4,9%	21,8%	0,7%	0,7%	4,6%	20,3%
Zuidelijk Noord-Holland	4,8%	20,9%	0,5%	-0,5%	4,5%	19,4%
Rijnstreek	5,4%	24,1%	1,1%	0,5%	5,1%	22,3%
Haaglanden	5,2%	23,4%	0,0%	0,0%	4,9%	21,6%
Rijnmond	4,7%	20,8%	0,0%	0,0%	4,4%	19,4%
Zeeland	4,6%	18,6%	0,0%	1,0%	4,3%	17,3%
Midden- en West-Brabant	4,5%	18,6%	0,4%	0,4%	4,2%	17,4%
Noordoost-Brabant	4,2%	18,8%	0,0%	0,0%	4,0%	17,5%
Zuidoost-Brabant	4,9%	20,6%	2,2%	2,2%	4,7%	19,2%
Limburg	3,6%	15,9%	1,3%	0,0%	3,5%	14,9%
Utrecht stad	5,9%	26,1%	0,0%	0,0%	5,5%	24,2%
Amsterdam	5,5%	24,4%	1,2%	0,6%	5,2%	22,7%
's-Gravenhage	5,7%	24,1%	-0,8%	-0,8%	5,2%	21,9%
Rotterdam	6,3%	26,8%	1,1%	0,5%	5,9%	24,6%

Tabel b2.3 Uitbreidingsvraag en vervangingsvraag als percentage van de werkgelegenheid per regio in het primair onderwijs, 2003 en 2011

	Uitbreidingsvraag		Vervangingsvraag		Vervangingsvraag	
	Leraren		Leraren		Management	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Groningen	0,4%	-0,4%	7,9%	8,8%	7,5%	8,8%
Friesland	0,4%	-0,1%	7,3%	7,9%	8,2%	9,2%
Drenthe	0,8%	-0,2%	6,7%	8,2%	7,3%	9,3%
Overijssel	0,2%	-0,1%	6,4%	7,4%	7,5%	9,3%
IJssel-Veluwe	0,6%	0,1%	7,3%	8,5%	7,1%	9,3%
Gelderland	0,8%	-0,3%	6,6%	8,1%	6,8%	9,5%
Flevoland	2,0%	1,2%	7,3%	8,1%	5,5%	9,2%
Midden-Nederland	0,8%	-0,2%	7,6%	9,0%	6,9%	9,5%
Noord-Holland Noord	0,5%	-0,1%	6,8%	8,5%	7,1%	9,3%
Zuidelijk Noord-Holland	1,3%	-0,2%	7,3%	8,7%	7,3%	9,1%
Rijnstreek	-0,5%	-0,9%	7,3%	9,0%	7,4%	9,6%
Haaglanden	1,6%	0,3%	7,0%	8,3%	6,6%	9,2%
Rijnmond	0,6%	0,0%	7,1%	8,3%	6,9%	9,1%
Zeeland	0,6%	-0,3%	6,4%	7,8%	6,9%	8,9%
Midden- en West-Brabant	0,6%	-0,1%	5,6%	7,4%	7,4%	9,4%
Noordoost-Brabant	0,6%	-0,2%	5,8%	7,6%	7,9%	9,5%
Zuidoost-Brabant	0,5%	-0,3%	5,9%	7,7%	6,4%	9,7%
Limburg	-0,4%	-0,5%	5,4%	7,3%	7,8%	10,1%
Utrecht stad	1,0%	0,2%	8,4%	9,2%	7,3%	9,8%
Amsterdam	0,8%	-0,3%	8,0%	8,8%	7,2%	9,5%
's-Gravenhage	-0,4%	-0,4%	7,9%	8,8%	6,1%	9,2%
Rotterdam	-0,2%	-0,1%	6,8%	7,7%	7,3%	8,7%

Tabel b2.4 Vervangingsvraag als percentage van de werkgelegenheid per regio in het voortgezet onderwijs, 2003 en 2011

	Vervangingsvraag Leraren	
	2003	2011
Groningen	7,0%	8,3%
Friesland	6,6%	7,4%
Drenthe	7,0%	7,3%
Overijssel	7,1%	7,8%
IJssel-Veluwe	7,1%	8,0%
Gelderland	7,0%	8,2%
Flevoland	7,1%	8,2%
Midden-Nederland	7,9%	8,6%
Noord-Holland Noord	7,2%	8,3%
Zuidelijk Noord-Holland	7,5%	8,4%
Rijnstreek	7,3%	8,5%
Haaglanden	7,8%	9,0%
Rijnmond	6,8%	8,1%
Zeeland	6,7%	7,4%
Midden- en West-Brabant	6,9%	7,9%
Noordoost-Brabant	6,7%	7,9%
Zuidoost-Brabant	7,8%	8,9%
Limburg	5,4%	6,7%
Utrecht stad	8,0%	8,7%
Amsterdam	8,7%	9,5%
's-Gravenhage	8,5%	9,4%
Rotterdam	7,5%	8,5%