

Vergaderjaar 2011–2012

27 923

Werken in het onderwijs

Nr. 141 HERDRUK¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2012

Hierbij informeer ik Uw Kamer over ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en de resultaten van de tussenmeting versterking functiemix. Met deze brief beantwoord ik ook de toezegging over het lerarentekort die ik gedaan heb tijdens het wetgevingsoverleg op 20 juni 2012 aan het lid Biskop (CDA). De toezegging beschouw ik daarmee als afgedaan. Kamervragen die op 13 juni 2012 gesteld zijn door de leden Dijsselbloem en Jadnanansing (beiden PvdA) worden voor een deel ook met deze brief beantwoord. De overige vragen worden bij separate brief beantwoord.

Ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt

Eerdere prognose uit 2011 voor primair en voortgezet onderwijs

Vorig jaar is in de nota Werken in het onderwijs 2012 (Kamerstuk 27 923, nr. 117) uiteengezet dat voor de komende jaren vooral in het voortgezet onderwijs (vo) een oplopend maar tijdelijk tekort aan docenten wordt voorspeld (van ruim 4 300 fte in 2016, bijna 7 procent van de werkgelegenheid).

Voor het primair onderwijs (po) werd in diezelfde nota een tekort voorspeld van bijna 800 fte in 2016, bijna 1 procent van de werkgelegenheid. Het voorspelde tekort zou vooral in de jaren daarna flink gaan stijgen.

Nieuwe prognose door meerdere ontwikkelingen bijgesteld

Ten opzichte van de prognose van 2011 hebben zich meerdere ontwikkelingen voorgedaan die invloed hebben gehad op de voorspelde tekorten. Voor het vo zijn de voorspelde tekorten afgenomen. Dit komt onder andere omdat de leeftijd waarop leraren uittreden is gestegen door gewijzigd beleid rond (pre)pensioen. Veel leraren blijven daardoor langer werken. Daarnaast is zeer recent uit realisatiecijfers over 2011 gebleken dat binnen zowel scholen in het po als vo de leerling/leraarratio (aantal leerlingen per leraar) met ongeveer 4 procent is gestegen ten opzichte van 2010. Het doortrekken van deze ontwikkeling leidt tot daling van de tot nu

¹ I.v.m. een tekstuele correctie op pagina 2.

toe voorspelde tekorten in het voortgezet onderwijs. Hoewel dit effect in het primair onderwijs ook optreedt, nemen daar de tekorten door de dalende instroom op de pabo's toe. Ik ga deze recente ontwikkelingen de komende maanden nader analyseren. Op dit moment zijn nog niet alle data hiervoor beschikbaar. Wel is op basis van de huidige gegevens het volgende indicatieve macro-beeld per sector te geven.

Nieuwe prognose primair onderwijs

In het primair onderwijs wordt voor 2016 een lerarentekort voorspeld van ongeveer 1400 fte, zo'n 1,4 procent van de werkgelegenheid. Het tekort neemt in de jaren daarna toe tot een piek van ruim 2700 fte in 2019, zo'n 2,8 procent van de werkgelegenheid. In 2020 neemt het voorspelde tekort weer af tot ruim 2300 fte (2,4 procent van de werkgelegenheid). Ter referentie, de vacature-intensiteit¹ in het po was de afgelopen jaren lager, tussen de 0,1 en 0,6 procent (zie tabel B1)².

Nieuwe prognose voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs wordt voor 2016 een lerarentekort voorspeld van ongeveer 2200 fte, zo'n 3,5 procent van de werkgelegenheid. Dit is ongeveer de helft van het vorig jaar voorspelde tekort voor 2016. Naar verwachting neemt het voorspelde tekort in de jaren daarna af en is het in 2020 nagenoeg verdwenen. De afgelopen jaren was ook in het vo de vacature-intensiteit lager, tussen de 0,2 en 0,7 procent (zie tabel B1)².

Middelbaar beroepsonderwijs

Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) beschikken we op dit moment alleen over een model dat de uitbreidings- en vervangingsvraag van mbo-docenten raamt. Daaruit blijkt dat voor het mbo de vraag naar nieuwe leraren de komende jaren sterk toeneemt, vooral als gevolg van een toenemende uitstroom van oudere werknemers. Het middelbaar beroepsonderwijs is namelijk de meest vergrijsde onderwijssector. In deze sector is 55 procent van de docenten 50 jaar of ouder. Omdat het aanbod van docenten momenteel niet wordt voorspeld, kunnen we geen uitspraken doen over eventuele tekorten. Om hier zo snel mogelijk meer duidelijkheid over te krijgen, laat ik hier dit jaar onderzoek naar doen. Het streven is om de resultaten van dit onderzoek aan het einde van dit jaar beschikbaar te hebben.

Aantal openstaande vacatures op dit moment

Het beeld uit de prognoses sluit aan bij de meest recente gegevens over het aantal openstaande vacatures in het onderwijs. In het derde kwartaal van 2011 stonden er in totaal zo'n 750 vacatures (in fte) open in po, vo en mbo³. Daarbij zijn er wel verschillen per regio en per vak. Zo waren er in het schooljaar 2010–2011 relatief meer openstaande vacatures voor de bètavakken en de talen (zie tabel B2 in de bijlage)⁴. In de bijlage is ook een tabel opgenomen met de uitsplitsing per sector (zie tabel B1)².

Voor het primair onderwijs geldt dat er in bepaalde regio's sprake is van krimp. In deze regio's lopen de leerlingaantallen terug. Voor sommige scholen betekent dat, dat zij kritisch naar hun formatie moeten kijken en dat de kans bestaat dat zij docenten moeten ontslaan. Daartegenover staat dat er ook regio's zijn waar goed gekwalificeerd personeel nodig is. Ik ben daarom niet van plan om via subsidies boventallig personeel voor die regio's te behouden. Dat zou tekorten bij andere schoolbesturen in andere regio's vergroten. Wel vind ik meer regionale samenwerking wenselijk. Over de mogelijkheden overleg ik met de fondsen voor participatie en vervanging. Nu al zijn er goede voorbeelden van regionale samenwerking, zoals het Personeelscluster Oost Nederland (PON) en regionale vervangingspools bijvoorbeeld in de provincie Limburg. Tot slot heb ik met terugwerkende kracht mogelijk gemaakt dat de zogeheten kleinescholentoeslag voor kleine scholen die fuseren over een langere periode wordt

¹ Vacature-intensiteit: het aantal vacatures in fte's als percentage van de werkgelegenheid.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ ResearchNed en Ecorys, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo, 2011–2012 (3^e kwartaal).

⁴ ResearchNed en Ecorys, Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo, 2010–2011 (gehele schooljaar).

afgebouwd. Daardoor krijgen zij meer tijd om hun formatie bij te stellen en beter te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

Maatregelen bij huidige prognoses

Allereerst is het van belang dat scholen zelf goed zicht houden op de ontwikkelingen die voor hun school van belang zijn en zich daarop voorbereiden. Diverse regio's en scholen nemen op dit moment al actie om arbeidsmarkt knelpunten op te sporen en naar oplossingen te zoeken. Het probleemoplossend vermogen van scholen zelf is een cruciale factor in het reduceren van een mogelijk tekort.

De onderwijsarbeidsmarkt is namelijk vooral een regionale arbeidsmarkt. Om het probleemoplossend vermogen van scholen te versterken, ondersteunt het ministerie van OCW initiatieven van regio's en scholen:

- Er is gestart met een aanpak waarbij regio's en/of scholen ondersteund worden met regionale arbeidsmarkt informatie en analyses. Met deze informatie op maat kunnen zij concrete maatregelen nemen om de voorspelde tekorten te voorkomen. De regio's waarin sprake is van (tijdelijke) krimp, kunnen ook gebruik maken van deze aanpak. Voor concrete maatregelen kan gebruik gemaakt worden van ervaringen en inzichten uit de Innovatieimpuls Onderwijs. De resultaten van de regionale aanpak worden gemonitord en goede voorbeelden worden actief verspreid.
- Zij-instream is een nuttig instrument om voorspelde tekorten voor specifieke vakken op de korte termijn te bestrijden. Leraren die zo'n traject volgen zijn direct beschikbaar voor het onderwijs. Er bestaat reeds een subsidieregeling. Vanwege de grote belangstelling wordt het budget voor deze subsidieregeling (ook dit jaar) verdubbeld (van € 4 miljoen naar € 8 miljoen). Deze subsidie is voldoende om in 2012 ruim 400 extra leraren op te leiden.
- Via pilots wordt mogelijk gemaakt dat meer studenten op de universiteit worden opgeleid tot leraar in de tekortvakken.
- Daarnaast wordt verkend of een educatieve minor in het hoger beroepsonderwijs (gericht op technische en beroepsgerichte vakken) kan bijdragen aan het bestrijden van voorspelde lerarentekorten.

Nadere prognose volgt

In deze brief staan, zoals eerder opgemerkt, de meest recente prognoses op macro-niveau. De benodigde gegevens voor een gedetailleerde prognose (ook op regionaal niveau) komen later deze zomer beschikbaar. Ik gebruik de komende maanden om die prognose en de bijbehorende analyse van de onderwijsarbeidsmarkt uit te voeren. Deze stuur ik in het najaar naar Uw Kamer.

Op basis van die prognose kan een nieuw kabinet de balans opmaken en beoordelen of en zo ja welke maatregelen nodig en wenselijk zijn.

Resultaten tussenmeting versterking functiemix

Het actieplan LeerKracht van Nederland loopt nu bijna vier jaar, hoewel een deel van de maatregelen pas effectief is geworden vanaf begin 2010. Er is de afgelopen jaren al uitgebreid onderzoek gedaan naar de uitvoering van de maatregelen uit het actieplan Leerkracht¹. Conform de toezegging in de begroting van OCW volgt eind 2012 een uitgebreide beleidsdoorlichting van het actieplan Leerkracht.

¹ Onderzoek door SEO en CentERdata. Resultaten staan vermeld in de nota's Werken in het onderwijs 2009, 2010, 2011 en 2012 en voortgangsrapportages Leerkracht 2009, 2010 en 2011.

Meer functiemix, meer loopbaanmogelijkheden

In nauw overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen ingevoerd, gericht op meer loopbaanmogelijkheden voor leraren, het verbeteren van het HRM-beleid

van scholen en een betere beloning. Belangrijke elementen hierin zijn de versterking van de functiemix en de verkorte carrièrelijn. Deze maatregelen moeten bijdragen aan de versterking van de kwaliteit van het onderwijs en aan de versterking van de wervings- en bindingskracht van het onderwijs. Dit is belangrijk om de aantrekkelijkheid voor hoger opgeleiden ten opzichte van de marktsector op peil te houden. Verdere versterking van de functiemix (tweede tranche) is dan ook een cruciaal onderdeel van de arbeidsmarktstrategie voor de onderwijssectoren.

Met de versterking van de functiemix kunnen in het primair en voortgezet onderwijs in de periode 2008–2014 ongeveer een derde van de leraren (ruim 50 duizend leraren van de ongeveer 160 duizend leraren in het primair en voortgezet onderwijs, gerekend in voltijdbanen) een hogere functie en bijbehorende beloning krijgen.

De invoering van de versterking van de functiemix was een uitdaging voor scholen. Het betekende een grote cultuuromslag voor met name het personeelsbeleid. De versterking van de functiemix geeft scholen een impuls voor een professioneler HRM-beleid waarin resultaatgerichte criteria bepalen wie en op basis van welke kwaliteit promotie kan maken¹. Hoewel de meeste leidinggevenden regelmatig functionerings- en/of beoordelingsgesprekken voeren, zijn er ook nog steeds teveel scholen waar geen functioneringgesprekken worden gevoerd met de leraren. In het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs heeft nog steeds ongeveer 30 procent van de leraren geen jaarlijks functioneringsgesprek met zijn leidinggevende.²

Tussendoelstellingen zo goed als gehaald

De meest recente cijfers (peildatum oktober 2011) laten zien dat de verschillende sectoren de slag naar een sterkere functiemix zo goed als gehaald hebben. Dankzij deze behaalde resultaten komen de middelen voor de tweede tranche versterking functiemix beschikbaar. In de bijlage treft u het meest recente kwantitatieve beeld aan over de functiemix. Onderzoek³ laat zien dat scholen vooral die leraren bevorderen die zich extra inzetten, goed functioneren of een extra, voor het onderwijs relevante, opleiding volgen. Belangrijk is dat leraren na promotie doorgaans ook leraar blijven. Dit komt het uiteindelijke doel, het versterken van de kwaliteit van het onderwijs, ten goede. Hieronder volgen de belangrijkste resultaten per sector. De bijbehorende tabellen staan in de bijlage⁴. Op de website www.functiemix.nl staan de resultaten per sector en per school vermeld.

Functiemix in het primair onderwijs

In het basisonderwijs is het aandeel leraren in de hogere LB-schaal tussen oktober 2009 en oktober 2011 gestegen van 1,9 procent naar 13,7 procent. Aangezien het extra geld voor de functiemix in het primair onderwijs pas in augustus 2010 beschikbaar kwam, is er in ruim een jaar tijd grote vooruitgang geboekt. Veel leraren hebben promotie gemaakt. De realisatie van promoties naar LB ligt nog wel onder de afgesproken tussendoelstelling van 16 procent in 2011. De ontwikkeling die sinds 2010 in gang is gezet, moet voluit worden doorgezet richting 2014. Inmiddels is ook een begin gemaakt met het vormgeven van de promotietrajecten richting LC. Meer promoties naar dit niveau zijn de komende jaren te verwachten.

In het speciaal (basis)onderwijs is de tussendoelstelling van 4,5 procent in schaal LC in 2011 met 6,4 procent ruim gehaald. Ook deze lijn moet verder worden doorgezet om de doelstelling van 2014 (14 procent in LC) te halen.

¹ SEO, Tussenmeting versterking functiemix 2011, december 2011.

² Research voor Beleid, Tussenmeting Convenant LeerKracht, 2011.

³ SEO, Tussenmeting versterking functiemix 2011, december 2011.

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Funciemix in het voortgezet onderwijs

Het voortgezet onderwijs ligt met de versterking van de functiemix goed op koers. Landelijk zijn de streefpercentages voor een groter aandeel LC gehaald, voor de LD-schaal zelfs ruim. Het aandeel leraren in schaal LC is sinds oktober 2008 gestegen met tweederde (van 18,6 naar 30,9 procent).

De scholen in de Randstadregio's hebben in 2011 een grote slag gemaakt en hebben de doelstellingen van 2011 vrijwel gehaald. Tussen oktober 2008 en oktober 2011 steeg daar het aandeel leraren in LC van 19,6 naar 42,5 procent. Dat is meer dan een verdubbeling! Het aantal promoties naar LD is meer dan de afgesproken doelstelling (20,3% gerealiseerd versus 19% afgesproken).

Wegens de arbeidsmarktsituatie in de Randstad is de afspraak met de sector dat eind 2014 55 procent van de leraren in de Randstadregio's in schaal LC wordt beloond. Het voortvarende promotiebeleid van de scholen van de afgelopen jaren dient daarvoor te worden voortgezet. Daarbij is de bevordering van LC naar LD een belangrijk element. Dit biedt veel leraren de komende jaren de kans om promotie naar een hogere schaal te maken. Deels omdat er dus extra financiële middelen komen voor het promoveren van leraren naar schaal LD en deels omdat de huidige leraren in schaal LD, die de komende jaren met pensioen gaan, doorstroommogelijkheden bieden voor anderen.

Salarismix in het middelbaar beroepsonderwijs

Voor het middelbaar beroepsonderwijs zijn met sociale partners doelstellingen op instellingsniveau afgesproken. De versterking van de salarismix (zoals de functiemix in het mbo wordt genoemd) richt zich volledig op instellingen in de Randstadregio's. Na een aarzelend begin heeft de versterking van de salarismix in het middelbaar beroepsonderwijs een grote vlucht genomen. Het aandeel leraren in schaal LC lag in oktober 2011 ruim 15 procentpunt hoger dan een jaar eerder. De verschillende mbo-instellingen hebben plannen opgesteld die toewerken naar een volledige uitputting van het salarismixbudget in 2014.

Funciemix in het hoger beroepsonderwijs

Ook de instellingen in het hoger beroepsonderwijs streven met een versterking van de functiemix naar een verbetering van de loopbaanmogelijkheden. Tussen de sociale partners is afgesproken om deze verbetering eind 2012 te bereiken. Op basis van de door de HBO Raad verzamelde gegevens concludeer ik dat de sector in de afgelopen periode stappen in die richting heeft gezet.

Vervolg functiemix

De cijfers laten zien dat het gehele onderwijsveld de slag naar een sterkere functiemix maakt. Dit geeft vertrouwen dat het ingezette proces ook richting de afgesproken doelstellingen voor 2014 goed voortgezet zal worden. Verdere versterking van de functiemix vergroot de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep, verstevigt daardoor de wervingspositie van scholen op de arbeidsmarkt en biedt tot slot een belangrijke impuls voor een steviger HRM-beleid. Daarmee draagt de versterking van de functiemix ook bij aan het dempen van de te verwachten lerarentekorten. Naar aanleiding van deze positieve resultaten overlegt het ministerie van OCW op korte termijn met de werkgevers- en werknemersorganisaties. Met hen wordt besproken hoe de einddoelstellingen voor 2014 behaald worden en op welke wijze deze succesvolle beweging voortgezet kan worden. Eventuele knelpunten die zich aandienen worden ook in dat

overleg besproken. Uiteraard blijf ik de voortgang van het versterken van de functiemix, die tripartiet is afgesproken, op de voet volgen en zal uw Kamer hierover op geëigende momenten informeren.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra