

Balans van de onderwijs- arbeidsmarkt

De onderwijsarbeidsmarkt in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs is afhankelijk van conjunctuur en beloning. Een microsimulatiemodel voor de onderwijsarbeidsmarkt geeft aan dat tijdelijk tekorten aan leerkrachten ontstaan ten gevolge van uitstroom uit het verouderde bestand aan leerkrachten. De omvang van deze tekorten wordt duidelijk verlaagd door het Actieplan Leerkracht.

HENDRI ADRIAENS
Senior onderzoeker bij
CentERdata

PETER FONTEIN
Afdelingshoofd bij
CentERdata

JAN NELISSEN
Senior onderzoeker bij
CentERdata

KLAAS DE VOS
Senior onderzoeker bij
CentERdata

Tijdens de vorige grote bezuinigingsoperatie, begin jaren tachtig, werden de salarissen van nieuwkomers en herintreders in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) drastisch verlaagd (de HOS-operatie). Algemeen werd dit niet als een probleem beschouwd. Er bestond grote werkloosheid onder leerkrachten en door bezuinigingen, onder andere via groepsvergroting, en door fusies zou het aantal werkloze leerkrachten nog verder toenemen. Het volgen van de lerarenopleiding werd door de toenmalige minister van Onderwijs en Wetenschappen Deetman zelfs ontmoedigd, omdat de kans op een baan zeer gering zou zijn. Er was dus sprake van overaanbod en het Centraal Bureau voor de Statistiek voorspelde dat één op de drie voor leerkracht opgeleiden werk-

loos zou worden (Sikkes, 2001). Sindsdien is er veel veranderd. Hoewel de tekorten aan leerkrachten kwantitatief gezien beperkt zijn, geldt dat niet in kwalitatieve zin. Een deel van de lessen in het vo wordt door onderbevoegde of op andere wijze niet bevoegde docenten gegeven, er wordt meer onderwijs-ondersteunend personeel ingezet en het minimaal vereiste aantal lesuren wordt niet altijd gehaald (Regioplan, 2008). Het volgen van de pabo of de lerarenopleiding wordt dan ook al langere tijd aangeemoedigd, de overheid probeert ex-leerkrachten over te halen weer in het onderwijs werkzaam te worden en de zogenaamde zij-instroom wordt bevorderd. Desondanks worden in de nabije toekomst grotere tekorten verwacht, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Trends

Diverse trends spelen een rol bij het ontstaan van spanningen op de onderwijsarbeidsmarkt. Zo daalt volgens de Referentieramingen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het aantal leerlingen in het primair onderwijs tussen 2008 en 2020 met bijna negen procent. Het vo laat tot 2016 nog een stijging van het aantal leerlingen met vijf procent zien en daarna een daling in lijn met de

ontwikkeling in het po. Het negatieve effect op de werkgelegenheid in het po wordt echter beperkt doordat de groepen in het primair onderwijs kleiner zullen worden door een andere verdeling van leerlingen naar leerlinggewichten en onderwijssoorten.

Aan de aanbodzijde speelt dat het leerkrachtenbestand vergrijsst. Het gevolg hiervan is dat een aanzienlijke groep werknemers in het onderwijs met (pre)pensioen gaat. De uitstroom als gevolg van (pre)pensioen neemt in de komende vijf jaar in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs toe met 40 tot 45 procent, in het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zelfs met 85 procent, en voor al deze uittreeders zal vervanging gevonden moeten worden. De leeftijd waarop leerkrachten met prepensioen gaan, stijgt overigens wel, mede door veranderingen in de prepensioenregelingen. Daarmee wordt in vergelijking met het verleden de uitstroom enigszins naar de toekomst uitgesmeerd. Daarnaast zijn er als gevolg van de vergrijzing ook betere doorgroeimogelijkheden voor leerkrachten naar de functie van directeur. Het aandeel personen dat in deeltijd werkt neemt verder nog steeds toe. Dit wordt deels veroorzaakt door de hogere instroom; instromers starten veelal in een relatief kleine baan.

Actieplan LeerKracht

Het verwachte tekort aan leerkrachten was reden voor de overheid om in mei 2007 de Commissie Leraren in te stellen met als opdracht "advies uit te brengen over het kwantitatieve tekort aan kwalitatief goede leraren". Op basis van het in september 2007 uitgebrachte advies LeerKracht! heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het Actieplan LeerKracht van Nederland opgesteld.

Het Actieplan LeerKracht van Nederland beoogt de positie van leerkrachten in onder meer po en vo te versterken. Overheid, werknemers- en werkgeversorganisaties hebben dit plan uitgewerkt in convenanten. Het actieplan en de convenanten omvatten een betere beloning, meer scholingsmogelijkheden en meer zeggenschap voor leerkrachten. Zo wordt de carrièrelijn in het po en het vo ingekort, wat betekent dat de schalen worden ingekort, zodat een leerkracht sneller het schaalmaximum bereikt. In het po gaat men van achttien naar vijftien periodieken en in het vo van achttien naar twaalf periodieken. Daarnaast wordt de functiemix in het po en het vo versterkt. De functiemix betreft de verdeling van leerkrachten over salarisschalen. Bij een versterkte functiemix worden meer leerkrachten in een hogere schaal ingeschaald dan tot nu toe het geval is. Voor het po daalt het totale aandeel in de laagste schaal LA van 83 procent naar 46 procent ten gunste van hogere schalen. Over het gehele vo genomen daalt het

De uitstroom als gevolg van (pre)pensioen neemt in de komende vijf jaar in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs toe met 40 tot 45 procent

aandeel schaal LB van 63 procent naar 31 procent ten gunste van hogere schalen. In de Randstadregio's is voor leerkrachten in het vo sprake van een extra versterkte functiemix omdat hier relatief hoge tekorten verwacht worden. Verder krijgen leerkrachten in het po en het vo aan het eind van hun schaal een extra toeslag, de schaaluitlooptoeslag. Tot slot krijgen directeurs in het po een afzonderlijke toelage.

Behalve financiële prikkels kan het actieplan ook andere effecten hebben op de populariteit van werken in het onderwijs. De invloed van de niet-financiële elementen blijft buiten beschouwing. In die zin vormen de resultaten van de vergelijking een ondergrens van de kwantitatieve effecten van het beleid dat met het actieplan is ingezet.

Conjunctuur

In de tussentijd is de wereld echter in een economische crisis terecht gekomen en ook de onderwijsarbeidsmarkt is gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen. In tijden van hoogconjunctuur zijn leerkrachten eerder geneigd om een baan buiten het onderwijs te accepteren. Bij laagconjunctuur is dit minder het geval. Ook de keuze om een lerarenopleiding te volgen of als afstudeerder van een lerarenopleiding in het onderwijs te gaan werken is conjunctuurafhankelijk.

De tekorten blijken momenteel lager dan voorzien in 2007. Toch blijft het ook in een ruimere arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel van belang om de ontwikkelingen nauwlettend te volgen. Het is immers de vraag of deze verruiming niet tijdelijk is en zal omslaan in krapte zodra de conjunctuur weer aantrekt.

Om deze vraag adequaat te kunnen beantwoorden heeft CentERdata voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een micromodel ontwikkeld dat beschrijft hoe de werkgelegenheid in het onderwijs zich tussen 2009 en 2020 zal ontwikkelen onder invloed van het Actieplan LeerKracht: Microsimulatie Rekenmodel Regionale Onderwijs Ramingen (MIRROR).

Het model

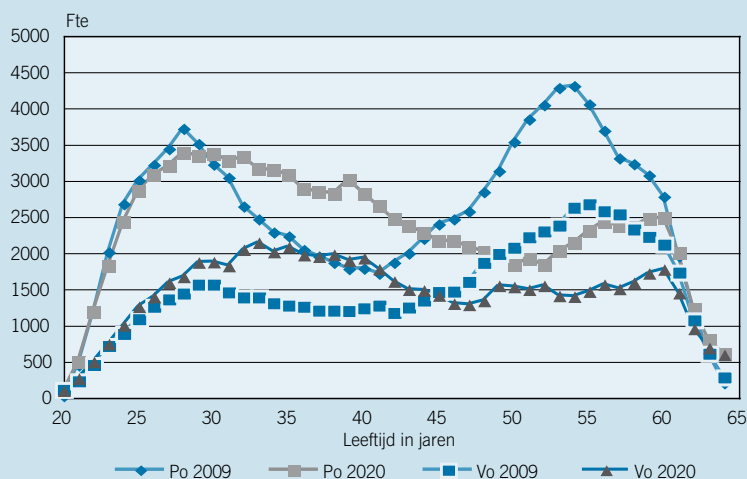
In MIRROR bepalen financiële variabelen als inkomen, schaal en periodiek mede de uitkomsten. Daardoor kan het effect van de financiële maatregelen uit het actieplan doorgerekend worden. Hiertoe worden de resultaten bij uitvoering van het actieplan vergeleken met de uitkomsten van een prognose, waarin de voorstellen uit het actieplan niet opgenomen zijn, de beleidsarme variant. In de beleidsarme variant worden de salarisschalen van 2008 ook in de toekomst gehanteerd, er wordt geen schaaluitlooptoeslag geïntroduceerd, directeurs in het po krijgen geen extra beloning en de ontwikkeling van de functiemix uit het actieplan wordt niet opgelegd.

MIRROR is gebaseerd op gegevens afkomstig uit salarisadministraties over de periode 2003 tot en met 2008 van nagenoeg alle onderwijspersoneel. Het model bestaat uit 280 vergelijkingen en tachtig overgangsmatrices per sector (Fontein *et al.*, 2002; Fontein *et al.*, 2010). In het model wordt voor elk individu in de periode 2009-2020 bekeken of men bijvoorbeeld uitstroomt uit het onderwijs, een grotere of kleinere baan krijgt, van school en eventueel regio verandert, van functie (directeur, leerkracht, onderwijsondersteunend personeel en organisatie- en beheerpersoneel) verandert of gebruik maakt van de Regeling bevordering arbeidsparticipatie ouderen (bapo). Ook wordt voor personen in de stille reserve bekeken of men een baan in het onderwijs accepteert of niet. De stille reserve betreft personen die in het onderwijs kunnen werken, maar dat op dit moment niet doen. Omdat de stille reserve vrijwel geheel bestaat uit personen met een onderwijsbevoegdheid gaat het om een redelijk gesloten systeem van personen, waarvan de omvang en daarmee het potentiële aanbod bekend is. Deze modelkarakteristieken maken dat tekorten en overschotten op de onderwijsarbeidsmarkt voldoende nauwkeurig geraamd kunnen worden.

In de ramingen is expliciet rekening gehouden met de conjuncturele ontwikkeling via twee conjunctuurscenario's. Deze worden aangeduid als het w- en v-scenario. Bij het v-scenario wordt aangenomen dat de conjunctuur na de kredietcrisis in

Figuur 1

De leeftijdsverdeling van leraren en directeuren in het primair en voortgezet onderwijs in 2009 en in 2020 (v-variant).



Bron: Fontein et al., 2010

2010 het reguliere patroon oppakt en er de eerstkomende jaren sprake is van economische groei. In het w-conjunctuurscenario wordt ervan uitgegaan dat de economie eerst een terugval zal krijgen door de bezuinigingen die nodig zijn om de overheidsfinanciën weer in het gareel te krijgen.

Leeftijdsopbouw

De leeftijdsopbouw bepaalt in belangrijke mate het moment van uitstroom. Het blijkt dat de leeftijdsopbouw van leerkrachten en directeuren de komende jaren drastisch verandert (figuur 1). Het model voorspelt dat het forse huidige maximum in de leeftijdsverdeling rond de 55 jaar in 2020 is verdwenen. In 2020 heeft de groep onder de veertig jaar de overhand. Deze omslag is een natuurlijk gevolg van veroudering, gevolgd door (pre)pensionering. Bij gelijkblijvende vraag dient deze uitstroom volledig te worden opgevuld met instroom of extra inzet van al aanwezig personeel.

Elasticiteiten

Met behulp van de geschatte modelparameters zijn elasticiteiten te berekenen die het effect van een inkomenswijziging samenvatten. Tabel 1 geeft het effect van een salarisverhoging van een procent op de uitstroom, de instroom uit de stille reserve en het aantal gewerkte uren van de zittende leerkrachten. Zowel voor po als vo geldt dat salarisverhoging leidt tot minder uitstroom. Voor het vo is het effect wat sterker dan voor het po. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het hogere aandeel vrouwen in het po.

Een salarisverhoging in het po leidt ertoe dat de sector aantrekkelijker wordt ten opzichte van marktsectoren en de instroom stijgt. Voor het vo wordt geen positief effect gevonden. Dit wordt waarschijnlijk verklaard doordat we in het po vooral herintreders vanuit de stille reserve zien instromen, terwijl er in het vo meer baanwisselingen plaatsvinden vanuit de marktsector naar het onderwijs. Het inkomen van de uitstromers naar de markt zal veelal zijn toegenomen in de tussentijd. Deze mensen zullen alleen bereid zijn weer in het onderwijs te gaan werken tegen een hoger loon dan het loon dat herintreders zullen vragen, omdat die laatste groep zich veeleer zal laten leiden door het salaris dat men ontving toen men uittrad uit het onderwijs. Ook hebben de uitstromers naar de markt bij terugkeer in het onderwijs hogere opportuniteitskosten; zij geven een baan in de marktsector op waar ze niet zonder meer naar terug kunnen. Voor herintreders speelt dat waarschijnlijk veel minder. Dit betekent dat uitstromers naar de markt naar verwachting minder makkelijk geneigd zullen zijn opnieuw in de onderwijssector te gaan werken in vergelijking met herintreders. Voor de zittende leerkrachten wordt in het po nauwelijks een effect van salariswijzigingen op het aantal gewerkte uren per leerkracht gevonden. Een stijging van het salaris met

een procent leidt tot een toename van het aantal gewerkte uren met 0,02 procent.

In het vo wordt ook een beperkt effect gevonden van salariswijzigingen op het aantal gewerkte uren voor zittende leerkrachten; de elasticiteit is zelfs negatief: men prefereert minder te werken wanneer het salaris omhoog gaat. Naarmate leerkrachten in een hogere schaal zitten, is het effect minder negatief. We nemen in het model impliciet aan dat personen die doorstromen naar een hogere schaal, zich ook conform die schaal gaan gedragen en bijgevolg het aantal gewerkte uren aanpassen aan wat gebruikelijk is binnen die schaal. De waargenomen extra arbeidsduurwijziging als het actieplan wordt uitgevoerd, is dan ook vooral het gevolg van de functiemixwijzigingen.

De betekenis van salariswijzigingen voor de tekorten aan leerkrachten binnen het po en vo is kleiner dan in de marktsector. Zo gaat het Centraal Planbureau in het MIMIC-model uit van een arbeidsaanbodelasticiteit van 0,1 voor kostwinners en 0,5 voor partners (Jongen en Folmer, 2010). De effecten van de salariswijzigingen cumuleren echter wel over de jaren. Daardoor neemt de onvervulde vraag in het po uiteindelijk af met duizend fte als gevolg van het actieplan en in het vo met meer dan tweeduizend fte. Daar komt bij dat leerkrachten in het po tot voor kort nauwelijks promotiemogelijkheden hadden, in tegenstelling tot leerkrachten in het vo. In het basisonderwijs zit nagenoeg iedere leerkracht in schaal LA en in het speciaal onderwijs in schaal LB. Met de invoering van het actieplan wordt promotie voor een grote groep leerkrachten in het po mogelijk. Het model onderschat mogelijk het effect van deze mogelijkheid op uitstroom en instroom. Het ligt voor de hand dat de uitstroom van personen die meer dan gemiddeld gevoelig zijn voor financiële prikkels kleiner wordt en instroom voor dit type werknemers aantrekkelijker wordt.

Onvervulde vraag

Tot slot geeft figuur 2 het verloop van de som van de onvervulde vraag onder leerkrachten en directeuren. Beide groepen worden gecombineerd omdat functiewijziging tussen beide functiegroepen vaak voorkomt en bovendien mede afhankelijk is van

Tabel 1

Elasticiteiten leraren po en vo.

		po	vo
Uitstroom		-0,3***	-0,5***
Instroom stille reserve		0,2*	-0,0
Gewerkte uren	Allen	0,02*	-0,08***
	Schaal LA	0,01	-
	Schaal LB	0,09***	-0,14***
	Schaal LC	-	-0,01
	Schaal LD	-	0,05**

*** Statistisch significant op respectievelijk tien-, vijf- of eenprocentniveau.

verhouding van de onvervulde vraag tussen beide functiegroepen.

De resultaten van de w- en v-variant wijken slechts in beperkte mate van elkaar af. Het belangrijkste verschil is dat tekorten in de vorm van onvervulde vraag in de w-variant iets later optreden in vergelijking met de v-variant.

Doordat het po in de periode tot 2015 te maken krijgt met een dalend aantal leerlingen zijn er in vergelijking met 2008 in de periode 2013-2015 ongeveer zeventuizend fte aan leerkrachten minder nodig. Ondanks de uitstroom van een grote groep ouder personeel zal hierdoor de eerste jaren nauwelijks sprake zijn van onvervulde vraag. Tekorten die leiden tot een percentage onvervulde vraag dat hoger ligt dan een procent worden pas voorspeld voor het jaar 2018 (v-variant) of 2020 (w-variant).

In het vo ligt de toekomstige situatie anders. Evenals in het po bestaat er in de huidige situatie weliswaar een kwantitatief evenwicht, maar krapte blijft verborgen door het aanstellen van onbevoegd of onderbevoegd personeel. Ook ontvangen leerlingen niet altijd het minimaal verplichte aantal lessen en kunnen tekorten optreden bij specifieke vakken of op specifieke scholen die in landelijke ramingen niet tot uiting komen.

Naast dit kwalitatieve tekort voorspelt het model voor de komende jaren omvangrijke tekorten in de vorm van onvervulde vraag. In de jaren 2013 tot en met 2018 is de onvervulde vraag hoger dan duizend fte. Daarvoor en daarna ligt dat aantal lager. De onvervulde vraag zal in 2016 pieken rond de drieduizend fte. De tekorten ontstaan doordat er aan het begin van de periode vraag naar uitbreiding zal zijn. Bovendien moeten uitstromende ouderen vervangen worden.

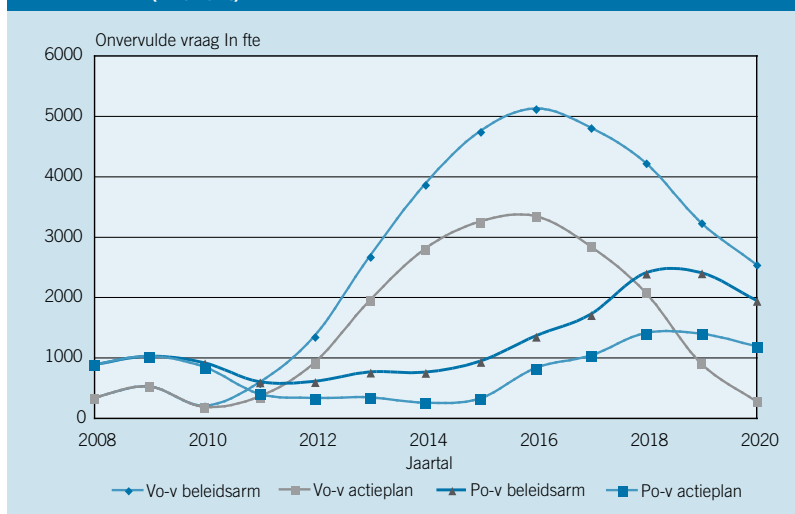
Verder is het vo per saldo gevoeliger voor salarismaatregelen dan het po maar minder gevoelig dan de marktsector. De simulaties geven aan dat de tekorten oplopen tot ruim vijfduizend fte als het actieplan niet wordt uitgevoerd en aanzienlijk langer zullen duren, namelijk van 2012 tot minimaal 2020. Het actieplan heeft dus een duidelijk dempend effect op de tekorten.

Conclusie

Demografische ontwikkelingen hebben grote invloed op de onderwijsarbeidsmarkt. In het po is al sprake van dalende leerlingenaantallen, in het vo zal het aantal leerlingen nog met vijf procent stijgen in de periode tot 2016, om daarna ook te dalen. Dit leidt tot een dalende vraag naar onderwijspersoneel. Daar staat tegenover dat het leerkrachtenbestand sterk vergrijsd is en de uitstroom van leerkrachten in de komende jaren bovengemiddeld zal zijn. Per saldo zal de benodigde instroom komende jaren blijven toenemen. Zonder uitvoering van het Actieplan LeerKracht zou de onvervulde vraag onder leerkrachten en directeuren bij een hoogconjunctuur oplopen tot 2200 in het po in 2018 en 5100 in 2016 in het vo. Is er komende jaren sprake van

Figuur 2

Voorspelde tekorten op de onderwijsarbeidsmarkt in het po en vo (v-variant).



Bron: Fonteijn et al., 2010

een laagconjunctuur dan zal deze onvervulde vraag in het po twee tot drie jaar later bereikt worden, terwijl de onvervulde vraag in het vo iets lager komt te liggen. Het Actieplan LeerKracht verlaagt de maximale onvervulde vraag met ongeveer duizend fte in het po en tweeduizend fte in het vo. Dit veronderstelt dat de salarissen in het onderwijs marktconform blijven. Blijven de salarissen in het onderwijs achter bij de marktontwikkeling, wat op dit moment in de lijn der verwachtingen ligt gezien de kabinetsplannen, dan mag men hogere tekorten verwachten.

De voorspelde tekorten zullen in de praktijk echter nooit precies worden gerealiseerd. De historie heeft uitgewezen dat naar aanleiding van ramingen beleid wordt gevoerd om tekorten te voorkomen. Bovendien treden bij krapte gedragsveranderingen op die in het verleden niet zijn waargenomen en in het model ontbreken. Denk daarbij aan intensievere werving van leerkrachten, inzet van assistenten, andere groepsgroottes of andere lesvormen, combinatie van vakken en lesuitval. De praktijk is daarmee flexibeler dan een model kan weergeven. Dit neemt niet weg dat de voorspellingen een indicator zijn voor de mate waarin dergelijke mechanismen gaan optreden en de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan bij afwezigheid van beleid gericht op een kwalitatief voldoende invulling van anders te verwachten tekorten.

LITERATUUR

- Fonteijn, P.F., J.H.M. Nelissen en K. de Vos (2002) *Model microsimulatie primair en voortgezet onderwijs*. BAPO-Reeks, 89.
- Fonteijn, P.F., H.P.J.M. Adriaens, J.H.M. Nelissen en K. de Vos (2010) *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020*. BAPO-Reeks, 193.
- Jongen E. en K. Folmer (2010) *Werkgelegenheidseffecten van lastenverzwaringen en bezuinigingen*. *TPEdigitaal*, 4(1), 50-63.
- Regioplan (2008) *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2007-2008*. Amsterdam: Regioplan.
- Sikkes, R. (2001) *De Hos, een tragedie in vijf bedrijven*. *Het Onderwijsblad*, 5.