



# SWOT-ANALYSE VAN DE ARBEIDSMARKT IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

De arbeidsmarkt in beeld

© Arbeidsmarktplatform PO  
Ruud van der Aa  
Deborah van den Berg

Maart 2018

## Samenvatting

In de onderstaande figuur worden de belangrijkste uitkomsten van de SWOT-analyse visueel weergegeven:

### Sterktes

Arbeidsmarkt: Instroom pabo neemt iets toe. Instroom mannen op de pabo stijgt. Uitval pabo daalt. Potentieel van stille reserve. Baankansen starters.

Arbeidsvoorwaarden: Tevredenheid over deeltijdwerk en reisafstand. Relatieve baan- en werkzekerheid. Aantal WW'ers daalt. Beperkte mobiliteitsintentie.

Arbeidsomstandigheden: Hoge baan- en organisatietevredenheid. Bevlogen personeel. Meerderheid neemt deel aan opleidingen. Verzuim daalt licht. Begeleiding starters.

Arbeidsorganisatie: Innovatie. Diversiteit aan scholen.

Arbeidsverhoudingen en –relaties: Overwegend tevreden over leidinggevende. Voeren van formele gesprekken. Sociale steun.

### Zwaktes

Arbeidsmarkt: Toename vacatures. Lerarentekorten. Beperkte diversiteit. Duurzame inzetbaarheid ouderen. Minder gediplomeerden.

Arbeidsvoorwaarden: Overwerk komt regelmatig voor. Functiemixdoelstelling niet gerealiseerd. Relatieve onvrede over loopbaanontwikkeling en beloning.

Arbeidsomstandigheden: Ervaren werkdruk. Niet elke starter krijgt dezelfde begeleiding en niet al het personeel volgt een opleiding. Onvrede over hoeveelheid werk. Aandeel masters voor de klas.

Arbeidsorganisatie: Keuzevrijheid in sommige regio's beperkt. Is de bekostiging toereikend?

Arbeidsverhoudingen en –relaties: Ruimte verbetering formele gesprekken. Leidinggevenden niet altijd inspirerend.

### Kansen

Demografisch: Verschillende generaties leren van elkaar. Verrijking culturele diversiteit.

Economisch: Relatief veel vaste aanstellingen, terwijl arbeidsmarkt flexibiliseert.

Sociaal: Hoger opleidingsniveau bevolking: potentieel aanbod. Interesse in werk onder beroepsbevolking. Verrijking door samenwerking met omgeving.

Politiek: Banenafpraak.

Technisch: Innovatie onderwijs met behulp van ICT. Kans op banenverlies door automatisering beperkt.

### Bedreigingen

Demografisch: Werkgelegenheid gevoelig voor demografische schommelingen. Inzetbaarheid ouderen. Omgaan met diversiteit.

Economisch: Concurrentie om personeel bij schaarste. Concurrerende opleidingen. Huisvestingsproblemen.

Sociaal: Beeldvorming media. Aanzien van leraren is laag. Omgaan met mondige ouders en leerlingen en kansenongelijkheid.

Politiek: Complexe beleidsarena. Niet alle scholen voldoen aan banenafpraak.

Technisch: Kennis kan door ontwikkelingen snel verouderen. Bijscholing van belang.



## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	7
2. Sterktes en zwaktes .....	9
Arbeidsmarkt .....	9
Arbeidsvoorwaarden .....	11
Arbeidsomstandigheden .....	13
Arbeidsorganisatie .....	15
Arbeidsverhoudingen en -relaties .....	16
3. Kansen en bedreigingen .....	18
Demografische ontwikkelingen .....	18
Economische ontwikkelingen .....	19
Sociale en maatschappelijke ontwikkelingen .....	20
Politieke ontwikkelingen .....	22
Technologische ontwikkelingen .....	23
4. Conclusie .....	24



## 1. Inleiding

Het toenemende tekort aan leraren, de professionele ontwikkeling van het personeel of hun duurzame inzetbaarheid: het primair onderwijs staat voor verschillende vraagstukken. Het Arbeidsmarktplatform PO ondersteunt scholen en schoolbesturen in de sector bij arbeidsmarkt-vraagstukken en vraagstukken op het gebied van de professionele werkomgeving. Om meer zicht te krijgen op deze vraagstukken, heeft het secretariaat van het Arbeidsmarktplatform PO een SWOT-analyse opgesteld. SWOT staat voor de Engelse termen *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunities* en *Threats*. In een SWOT-analyse worden de sterktes en zwaktes van een organisatie (intern) gekoppeld aan kansen en bedreigingen in de markt (extern). Door de bevindingen uit de interne en externe analyse met elkaar te confronteren, kunnen de belangrijkste aandachtspunten voor een onderneming en de bijbehorende strategie worden bepaald. Zo kan een onderneming bijvoorbeeld bepaalde interne eigenschappen hebben die het moeilijk maken om te profiteren van kansen in de markt.

Anders dan bij traditionele SWOT-analyses wordt in deze SWOT-analyse niet ingegaan op een organisatie, maar op de *arbeidsmarkt* in het primair onderwijs. Dit maakt deze SWOT-analyse anders dan traditionele SWOT-analyses. Want hoewel de arbeidsmarkt geen handelend individu is, zoals een organisatie, is het voor het Arbeidsmarktplatform PO als organisatie wel relevant te weten wat goed gaat op de arbeidsmarkt, wat minder goed gaat en welke kansen en bedreigingen er in de omgeving spelen die hier positief of negatief op (kunnen) inwerken. Het Arbeidsmarktplatform PO beoogt vanuit een beleidsperspectief namelijk een goed functionerende arbeidsmarkt, die aantrekkelijk is voor kwalitatief hoogwaardige professionals.<sup>1</sup> De resultaten van een SWOT-analyse kunnen (mede) richting geven aan de strategie en het beleid van het Arbeidsmarktplatform PO en de activiteiten waarmee het platform de sector de komende periode wil ondersteunen.

### Werkwijze

In deze rapportage wordt ingegaan op de vier pijlers van de SWOT-analyse (zie figuur 1). Door middel van gesprekken met relevante personen, deskresearch en secundaire data-analyse, wordt in deze rapportage inzichtelijk gemaakt wat de sterktes en zwaktes van de arbeidsmarkt in het primair onderwijs zijn (interne omgeving) en welke kansen en bedreigingen zichtbaar zijn in de omgeving van deze arbeidsmarkt (externe omgeving). Tot de interne omgeving horen factoren die door de sector zelf grotendeels te beïnvloeden zijn, zoals de werktevredenheid en de begeleiding van startende leraren. Tot de externe omgeving rekenen we factoren die dat niet zijn en die door de sector min of meer als een gegeven kunnen worden gezien, zoals de economische ontwikkeling in Nederland en de bevolkingsgroei.

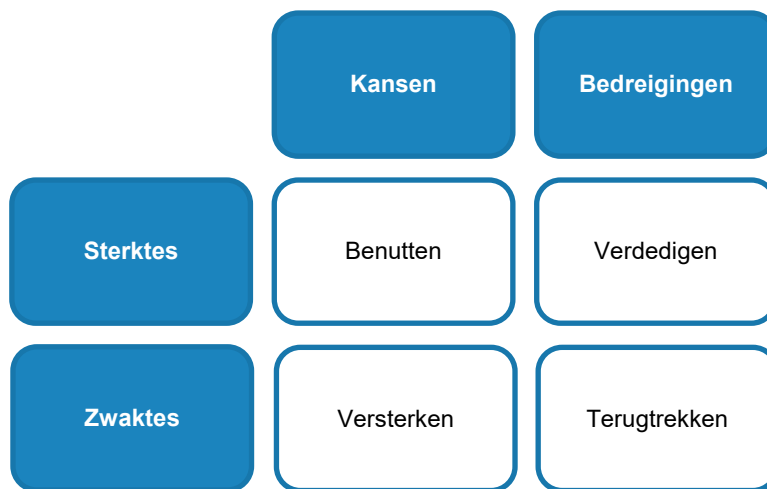
**Figuur 1 Opzet SWOT-analyse**



<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het [Jaarprogramma Arbeidsmarktplatform PO 2017](#).

De uitkomsten van de analyse bieden het Arbeidsmarktplatform PO inzicht in strategische kansen en knelpunten op de arbeidsmarkt in het primair onderwijs. Er wordt bijvoorbeeld duidelijk welke kansen benut kunnen worden, maar ook tegen welke externe bedreigingen de sector zich kan verdedigen of zal moeten versterken. Welke strategie passend is, hangt onder andere af van de interne context. Als er een kans is op een terrein waar de arbeidsmarkt sterk op is, loont het om deze kans te benutten, terwijl een bedreiging in de externe omgeving op een thema waar de arbeidsmarkt zwak in is eerder neigt tot terugtrekken. Het loont dan niet om hier energie in te steken. Concreet zijn de volgende handelingsstrategieën mogelijk op basis van de uitkomsten van de SWOT-analyse:

**Figuur 2 Strategieën op basis van de uitkomsten van de SWOT-analyse**



Bij het interpreteren van de resultaten van deze analyse moet wel een opmerking geplaatst worden. Zo staan ontwikkelingen in het primair onderwijs vaak niet op zichzelf. Daardoor kan het voorkomen dat een aspect dat in deze analyse als zwakte wordt aangemerkt, deels wordt veroorzaakt door een externe ontwikkeling. Dit geldt bijvoorbeeld voor het lerarentekort in de sector. Dit kan aangemerkt worden als een zwakte, omdat de vraag naar en het aanbod aan personeel in de sector niet matchen. Het lerarentekort wordt echter (deels) veroorzaakt door externe factoren, zoals de bevolkingsontwikkeling. Als het aantal leerlingen sterk terugloopt, kan dit gezien worden als een bedreiging. Bovendien kan een aspect dat door sommigen wordt gezien als zwakte door anderen mogelijk gezien worden als sterkte, afhankelijk van iemands perspectief. Voor deze analyse is het eerder genoemde perspectief van het Arbeidsmarktplatform PO als uitgangspunt gekozen, maar dat betekent niet dat er geen andere perspectieven mogelijk zijn. Ook kan de informatie in de SWOT-analyse door anderen aangevuld worden met nieuwe aspecten, omdat deze door de tijd heen aan verandering onderhevig zullen zijn. Deze SWOT-analyse moet daarom vooral gezien worden als een wijze om informatie over de arbeidsmarkt op een toegankelijke wijze te ordenen en als discussiestuk over de aandachtspunten op de arbeidsmarkt in het primair onderwijs en de bijkomende strategische keuzes.

### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de interne kant van de SWOT-analyse, door een overzicht te geven van de sterktes en zwaktes van de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de resultaten van de externe analyse en de bijbehorende kansen en bedreigingen in de omgeving. In het afsluitende hoofdstuk wordt, op basis van de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken, beschreven welke aandachtspunten er zijn voor de arbeidsmarkt in het primair onderwijs.



## 2. Sterktes en zwaktes

De arbeidsmarkt bestaat uit verschillende domeinen, zoals de arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen en -relaties. Zij hebben elk op hun eigen manier invloed op het functioneren van de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de sterktes en zwaktes van deze domeinen en daarmee op de sterktes en zwaktes van de arbeidsmarkt in het primair onderwijs als geheel. Er wordt expliciet gefocust op aspecten *binnen* de arbeidsmarkt. Externe ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de arbeidsmarkt komen in het volgende hoofdstuk aan bod.<sup>2</sup>

### Arbeidsmarkt

#### *Vraag naar personeel*

Het aantal vacatures in het primair onderwijs is de afgelopen jaren fors toegenomen. Kijken we naar de ontwikkeling in het afgelopen jaar, dan zien we dat het aantal vacatures (in fte) ten opzichte van vorig jaar met 64 procent is gestegen. In totaal is er in 2016/2017 voor 5.178 fte aan vacatures geïnventariseerd, goed voor ruim 7.000 vacatures. In het merendeel van deze vacatures wordt gezocht naar een leraar. Ongeveer twee maanden na afloop van elk kwartaal zijn scholen voor de *Arbeidsmarktbarometer 2016-2017* aangeschreven met de vraag of hun vacatures vervuld zijn. Hieruit blijkt onder meer dat 82 procent van de vacatures voor leraren op dat moment volledig is vervuld, 5 procent deels is vervuld en 13 procent nog niet is vervuld. Ook wordt bijna de helft van vacatures voor leraren omschreven als 'moeilijk vervulbaar'. Dat is een toename ten opzichte van het voorgaande jaar.<sup>3</sup> Voor goed onderwijs is het niet alleen van belang dat er kwalitatief geschikt personeel is, maar ook dat er voldoende personeel is. Als vacatures niet of moeilijk opgevuld kunnen worden, kan dit een bedreiging zijn voor de kwaliteit van het onderwijs op een school.

De toename van het aantal vacatures laat zien dat de sector zich bevindt op een kantelpunt. De arbeidsmarkt in de sector kon de afgelopen jaren worden omschreven als 'ruim': door een daling van het aantal leerlingen nam de werkgelegenheid in de sector af en waren de (vaste) baankansen voor leraren beperkt. Nu is in delen van Nederland het lerarentekort al merkbaar en de verwachting is dat het tekort de komende jaren fors zal toenemen, tot zo'n 3.000 fte in 2020 en ruim 4.600 fte in 2023.<sup>4</sup> Het tekort ontstaat doordat de leerlingendaling minder sterk zal zijn dan voorheen, er relatief veel leraren de sector gaan verlaten omdat zij de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt en het aanbod van nieuwe leraren, vooral vanaf de pabo, onvoldoende is om aan deze vraag te voldoen. Naar verwachting ontstaan in 2023 de grootste knelpunten, in absolute zin, in Amsterdam, Rotterdam, Rijnmond, Zuidelijk Noord-Holland, Rijn-Gouwe en Zuidoost-Brabant.

#### *Aanbod van personeel*

Het aanbod van nieuwe leraren in de sector bestaat vooral uit afgestudeerden van de pabo. Er is namelijk een één-op-één relatie tussen deze opleiding en het beroep van leraar in het primair onderwijs. De pabo speelt daarmee een belangrijke rol op de arbeidsmarkt in het primair onderwijs. Zoals eerder bleek, is het aanbod van personeel, vanaf de pabo of de stille reserve, onvoldoende om aan de vraag naar leraren te voldoen. In de afgelopen 10 jaar is het aantal pabo-ge diplomeerden bijna gehalveerd en de komende jaren neemt het aantal gediplomeerden naar verwachting verder af.<sup>5</sup>

De instroom op de pabo is het afgelopen jaar wel weer iets toegenomen, tot ruim 5.800 studenten in 2017. Het blijft evenwel de vraag in hoeverre deze instroom een afspiegeling is van de samenleving. Zo is het aandeel studenten met een niet-westerse achtergrond beperkt (6 procent). Dat geldt ook voor het aandeel mannelijke studenten (27 procent), hoewel dit aandeel de afgelopen jaren wel is toegenomen. Dat geldt niet voor het aandeel mbo'ers dat start met de pabo. Het aandeel studenten met een mbo-achtergrond is de afgelopen jaren fors afgenomen. In 2014 had 33 procent van de instromende studenten een mbo-achtergrond, in 2017 is dit teruggelopen tot 23 procent van de studenten.<sup>6</sup> Dit wordt vooral in verband gebracht met de strengere toelatingseisen op de pabo, die zijn bedoeld om de kwaliteit van instromende studenten en daarmee de kwaliteit van toekomstige leraren te verhogen. Het aandeel vwo'ers dat start met de pabo is tussen 2014 en 2017 wel licht toegenomen.

<sup>2</sup> Wanneer interne en externe aspecten met elkaar samenhangen, zal dit wel worden benoemd.

<sup>3</sup> Ploeg, S. van der et al. (2017). *Arbeidsmarktbarometer po, vo, mbo 2016-2017*. Ecorys en Dialogic: Rotterdam.

<sup>4</sup> Adriaens, H. en P. Fontein (2018). *De arbeidsmarkt voor leraren po 2018-2023*. Regio Rotterdam / Rijnmond. CentERdata: Tilburg.

<sup>5</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2017). *Onderwijsatlas primair onderwijs*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>6</sup> <http://cijfers.vereniginghogescholen.nl/index.htm>

Een van de mogelijke opbrengsten van de strengere toelatingseisen is ook te zien als we kijken naar de mate waarin pabostudenten uitvallen tijdens hun studie. De uitval<sup>7</sup> onder studenten die in 2015 zijn gestart met de pabo is ten opzichte van het voorgaande cohort namelijk fors afgenomen. Wel zijn er verschillen tussen de hogescholen. En ook tussen mannen en vrouwen en studenten met een mbo-achtergrond en vwo-achtergrond zijn op dit gebied bijvoorbeeld verschillen zichtbaar.<sup>8</sup>

Naast de pabo kan ook de stille reserve interessant zijn als we kijken naar het aanbod van personeel in de sector. Dit zijn personen die beschikken over een bevoegdheid om les te geven in het primair onderwijs, maar die op dit moment niet werkzaam zijn in de sector. Van de mensen met een pabo-diploma of een diploma *Special Educational Needs* hebben bijna 17 duizend een baan buiten het onderwijs en hebben 14 duizend personen geen baan, maar zijn ook niet arbeidsongeschikt. Dit betekent dat er minimaal 31 duizend personen in aanmerking kunnen komen voor een baan in het primair onderwijs. De stille reserve is in alle provincies aanwezig, maar het meest in Zuid-Holland, wat ook een relatief grote provincie is. De personen die werkzaam zijn buiten het onderwijs werken vooral in de zorg, de zakelijke dienstverlening, bij de overheid of in de handel.<sup>9</sup> Uit enquête-onderzoek onder een deel van de stille reserve blijkt dat meer dan de helft van hen wel weer voor de klas wil. Voldoende tijd kunnen besteden aan leerlingen, minimaal het huidige salaris verdienen, ondersteuning voor kinderen met gedragsproblemen en afspraken over de werkbelasting zijn doorslaggevend voorwaarden om terug te keren naar het onderwijs.<sup>10</sup>

### *Samenstelling personeel*

Het grote aandeel vrouwen op de pabo zien we ook terug in de samenstelling van werkenden in de sector. Ook de sector zelf staat bekend als een sector waarin relatief veel vrouwen werken. Ruim 80 procent van de werkgelegenheid (fte) in de sector wordt in 2016 vervuld door een vrouw. Dit aandeel is de afgelopen jaren toegenomen en is het hoogst onder leraren. Maar ook onder het directiepersoneel is inmiddels meer dan de helft van het personeel vrouw. In aantallen personen loopt dit aandeel verder op, omdat vrouwen vaker dan hun mannelijke collega's in deeltijd werken.

Het primair onderwijs is ook een relatief vergrijsde sector. Zo is het directiepersoneel (in fte) in de sector gemiddeld 52,1 jaar, leraren 43 jaar en ondersteunend personeel 46,3 jaar. Wel is de gemiddelde leeftijd tussen 2015 en 2016 licht gedaald. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de lichte toename van het aandeel jonge leraren (in fte) in de sector, van zo'n 31 procent in 2015 tot 32 procent in 2016.<sup>11</sup> Voor alle functies in de sector geldt dat mannen gemiddeld ouder zijn dan hun vrouwelijke collega's. Dit verschil is het meest zichtbaar bij het onderwijsondersteunend personeel: mannen zijn in 2016 gemiddeld 50,4 jaar oud, terwijl hun vrouwelijke collega's dit jaar gemiddeld 45,1 jaar oud zijn. Gecombineerd met het beperkte aandeel mannen in de sector, is deze gemiddelde leeftijd een punt van aandacht. Een groot deel van hen zal de komende jaren de sector verlaten vanwege het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, terwijl het overgrote merendeel van de studenten op de pabo vrouw is.

### *Sterktes*

- + De **instroom op de pabo** is het afgelopen jaar weer iets **toegenomen**. Dat geldt niet voor het aandeel mbo'ers dat start met de pabo: deze instroom blijft nog onder het niveau uit 2014. Als bepaalde groepen studenten niet kiezen voor de opleiding betekent dit dat er minder potentiële studenten (en leraren) zijn (-). Wel is **het aandeel vwo'ers** dat start met de pabo tussen 2014 en 2017 toegenomen. Dat geldt ook voor het **aandeel mannen**.
- + De **uitval** op de **pabo** na 1 jaar studie **daalt**, waarschijnlijk door de strengere toelatingseisen. Als dit doorzet, zullen meer studenten de pabo met een diploma gaan verlaten. De uitval blijft wel nauw samenhangen met de achtergrond van de student, zoals hun vooropleiding of geslacht (-).
- + Er is een grote groep leraren die op dit moment niet voor de klas staat. Deze **stille reserve** is interessant in het licht van het voorspelde lerarentekort: als zij (deels) gemobiliseerd kunnen worden, kan dit bijdragen aan het oplossen van het tekort. Zij zullen naar verwachting echter niet zomaar terugkeren (-).

<sup>7</sup> Na 1 jaar studie.

<sup>8</sup> <http://cijfers.vereniginghogescholen.nl/index.htm>

<sup>9</sup> <https://www.ondwijnscijfers.nl/themas/onderwijspersoneel/stille-reserves/stille-reserves-po>

In de zakelijke dienstverlening kunnen ook mensen werken die al in het onderwijs werken, bijvoorbeeld via een uitzendbureau.

<sup>10</sup> Dit is gevraagd aan mensen die zeker willen terugkeren, dit misschien willen of dit waarschijnlijk niet willen, zie

<https://www.platform-investico.nl/artikel/ex-ondwijnscijfers-tijd-voor-leerling-belangrijker-dan-goed-salaris/>

<sup>11</sup> <http://stamos.nl/index.rfx?verb=showvar&var=2>

- + De **baankansen voor startende leraren** in de sector lijken toe te nemen, na een periode waarin het voor hen vaak moeilijk was een (reguliere) baan in de sector te vinden. Het aandeel jonge leraren in de sector is ook licht gestegen.

#### Zwaktes

- Het **aantal vacatures** in de sector stijgt **snel**. Een deel van deze vacatures kan door scholen niet binnen een afzienbare tijd worden vervuld. Ook wordt een deel van de vervulde vacatures gezien als moeilijk vervulbaar.
- Voor goed onderwijs is het van belang dat er voldoende, kwalitatief geschikt personeel is. Het **lerarentekort** is vanuit dit perspectief dan ook niet wenselijk. Bovendien is het tekort niet evenredig verdeeld over het land. Als er nu nieuwe leraren worden opgeleid, komt dat door de opleidingsduur (deels) te laat voor de huidige tekortproblematiek.
- De **diversiteit** onder het personeel is **beperkt**. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aandeel mannen en personeel met een niet-westerse achtergrond. Dit is al zichtbaar op de pabo en kan van invloed zijn op het imago van de sector.
- Er is een relatief groot aandeel **ouderen** werkzaam in de sector, vooral onder het directiepersoneel. Het is de vraag hoe zij duurzaam inzetbaar kunnen blijven tot hun pensioen. Ook zijn de mannen in de sector gemiddeld ouder dan hun vrouwelijke collega's, terwijl het aandeel mannen in het primair onderwijs beperkt is.
- Het aantal **gediplomeerden** aan de pabo is de afgelopen tien jaar **fors teruggelopen** en verwacht wordt dat dit aantal de komende jaren blijft dalen. Dit terwijl er een sterke één-op-één relatie is tussen deze opleiding en het beroep van leraar.

## Arbeidsvoorwaarden

### *Deeltijdwerk en werktijden*

Het primair onderwijs is een sector waar in grote mate in deeltijd wordt gewerkt, vooral onder leraren en ondersteunend personeel. 56 procent van al het personeel werkt op basis van een aanstellingsomvang van 0 – 0,8 fte.<sup>12</sup> De mogelijkheid tot deeltijdwerk wordt door een groot deel van het personeel als een belangrijke arbeidsvoorwaarde gezien. Deeltijdwerk lijkt dan ook vaak een bewuste keuze. Gelijktijdig zien we dat overwerk, betaald en onbetaald, regelmatig voorkomt in de sector.

Het personeel in de sector hecht minder waarde aan de mogelijkheid om thuis te werken. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om zelf de werktijden te bepalen.<sup>13</sup> Deze aspecten zijn, vanwege de aard van het werk in de sector, voor een deel van het personeel vaak ook maar in beperkte mate mogelijk. Het personeel in het primair onderwijs hecht naar verhouding ook veel waarde aan de reisafstand naar het werk. Er wordt dan ook vaak gesteld dat werken in de buurt goed mogelijk is en dat de reisbereidheid van het personeel beperkt is. Bekend is wel dat het personeel in grote mate tevreden is over de reisafstand die zij hebben. Dat geldt ook voor de mogelijkheid om in deeltijd te werken. Minder tevreden zijn zij over de mogelijkheid om zelf de werktijden te bepalen, maar daar wordt naar verhouding ook minder waarde aan gehecht.<sup>14</sup>

### *Loopbaan en beloning*

De invoering van de functiemix biedt scholen de mogelijkheid om het loopbaanperspectief van leraren in de sector te verbeteren. Het aandeel basisschoolleraars in schaal LB is de afgelopen jaren dan ook toegenomen, hoewel de doelstellingen uit 2014 ook in 2016 nog niet zijn behaald. In 2016 is 26 procent van de leraren in het basisonderwijs ingeschaald in schaal LB, ten opzichte van 14 procent in 2011. Het aandeel leraren in schaal LC is beperkt. Voor het speciaal (basis)onderwijs geldt dat de 2014-doelstelling bijna is gerealiseerd.<sup>15</sup>

Hoewel een groter aandeel leraren de afgelopen jaren is ingeschaald in een hogere schaal, verdient een leraar in het primair onderwijs nog wel minder dan het personeel in de marktsector. In 2015 hadden leraren in de sector een 14 procent lager gemiddeld bruto uurloon dan vergelijkbare werknemers in de marktsector. Leraren in de sector hadden

<sup>12</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2017). *Onderwijsatlas Primair Onderwijs 2017*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>13</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2016). *Arbeidsmarktanalyse PO 2016*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> <https://database.functiemix.nl/resultaten.aspx?actie=vergelijk&type=2&criteria=2>

in dat jaar een gemiddeld bruto uurloon van ongeveer € 26. Dat is ongeveer € 4 lager dan het gemiddelde bruto uurloon van werknemers in de marktsector.<sup>16</sup> Dit verschil zien we niet alleen bij leraren. Ook schoolleiders hebben een lager gemiddeld bruto uurloon. In 2015 was het gemiddelde bruto uurloon van schoolleiders ongeveer € 5 lager dan dat van werknemers in de marktsector.<sup>17</sup> Dit komt neer op een verschil van ongeveer 12 procent.<sup>18</sup>

Uit het Personeels- en Mobiliteitsonderzoek 2016 blijkt dat een deel van het personeel in de sector ook daadwerkelijk ontevreden is over de beloning. Bijna 33 procent van het personeel geeft aan hier (zeer) ontevreden over te zijn.<sup>19</sup> Uit eerdere metingen van dit onderzoek weten we dat leraren en ondersteuners hier het minst positief over zijn. Onvrede is er ook relatief vaak over de loopbaanmogelijkheden. Zo'n 22 procent van het personeel in de sector is hier (zeer) ontevreden over.<sup>20</sup> Ook hier geldt dat we, op basis van eerdere metingen van dit onderzoek, weten dat vooral leraren en ondersteuners hier ontevreden over zijn, ondanks de invoering van de functiemix voor leraren.

Hoewel de loopbaanontwikkelingsmogelijkheden en de beloning voor een deel van het personeel belangrijke factoren zullen zijn, blijkt uit onderzoek dat personeel dat instroomt in het primair onderwijs vooral voor de sector kiest vanwege de inhoud van het werk, de samenwerking met collega's en de mate van zelfstandigheid. De beloning speelt hier nauwelijks een rol bij. Een soortgelijk beeld zien we als we kijken naar de vertrekredenen van het personeel. Personeel dat zelf besluit de organisatie te verlaten, doet dit vooral vanwege onvrede over de hoeveelheid werk, de wijze van leidinggeven en de inhoud van het werk.<sup>21</sup>

### *Baanzekerheid*

Tegenover de bovenstaande punten staat dat personeel in de sector vaak werkzaam is op basis van een vast contract. Ruim 91 procent van het personeel in de sector (in fte) is werkzaam op basis van een vast dienstverband. Het ondersteunend personeel werkt naar verhouding het vaakst op basis van een tijdelijk dienstverband: dit geldt voor bijna 13 procent van het personeel.<sup>22</sup> De (vrijwillige) mobiliteit in de sector is beperkt: als personeel eenmaal een vast dienstverband heeft, is er, zonder veranderingen in de omstandigheden<sup>23</sup>, over het algemeen sprake van een relatief grote baanzekerheid. En in tijden van dreigende tekorten is er in de sector als geheel sprake van een grote werkzekerheid. De beperkte mobiliteit in de sector lijkt deels ingegeven door een beperkte mobiliteitswens van het personeel: zo geeft bijna 80 procent van het personeel aan geen mobiliteitsintentie te hebben. En als deze intentie er wel is, is er vooral interesse in een functie bij dezelfde werkgever of bij een andere werkgever in dezelfde sector.<sup>24</sup>

Ook de baanzekerheid van startende leraren is de afgelopen afstudeercohorten toegenomen. Niet alleen werkt er een groter aandeel recent afgestudeerden een half jaar na afstuderen in het onderwijs, ook hebben zij vaker een reguliere baan in plaats van een vervangingsbaan en is het aandeel afgestudeerden met een kleine deeltijdbaan afgenomen. Wel blijft het aandeel afgestudeerden met een vast contract beperkt.<sup>25</sup> Die ontwikkeling is in lijn met een brede ontwikkeling in de maatschappij. Gelijktijdig zien we dat, van de pabogediplomeerden die één jaar na afstuderen in het onderwijs werken, 86 procent dat na vijf jaar nog steeds is.<sup>26</sup> Hoewel dit een aanzienlijk percentage is, betekent dit ook dat een deel van de startende leraren (al dan niet vrijwillig) het onderwijs de rug toe keert. Ook uit ander onderzoek blijkt dat de overgang tussen de opleiding en het beroep groot kan zijn en dat een deel van de startende leraren het onderwijs verlaat.<sup>27</sup> In het licht van het lerarentekort is het de vraag of dit een wenselijke ontwikkeling is.

### *Sociale zekerheid*

Het aantal WW'ers in het primair onderwijs daalt. Waren er in 2015 nog 7.834 WW'ers, in 2017 is dit aantal teruggelopen tot 6.086. Ook het aantal nieuwe WW-uitkeringen daalde in deze periode. Wel worden er nog relatief veel nieuwe uitkeringen toegekend aan jongeren in de sector. Zij maken over het algemeen maar kort gebruik van de WW. Dit blijkt ook uit cijfers over de beëindigde uitkeringen. Van alle in 2017 beëindigde uitkeringen (alle WW-

<sup>16</sup> Het gaat om de best vergelijkbare werknemers.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Werff, S. van der, C. Biesenbeek en A. Heyma (2017). *Wat een leraar in het primair onderwijs verdient*. SEO economisch onderzoek in opdracht van het Arbeidsmarktplatform PO: Amsterdam.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> <https://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers/>

<sup>21</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2016). *Mobiliteit in het primair onderwijs*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>22</sup> <http://stamos.nl/index.rfx?verb=showvar&var=1>

<sup>23</sup> Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van een sterk teruglopend aantal leerlingen.

<sup>24</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2016). *Arbeidsmarktanalyse PO 2016*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>25</sup> Vos, K. de, P. Fontein, E. van der Boom en S. Vrielink (2017). *Loopbaanmonitor Onderwijs*. CentERdata en MOOZ onderzoek: Tilburg en Utrecht.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/documenten/publicaties/2014/10/01/uitstroom-van-beginnende-leraren>

perioden) had zo'n 44 procent een looptijd van 6 maanden of minder. Onder jongeren is dit aandeel fors hoger, terwijl ouderen vaak langer gebruik maken van een WW-uitkering.<sup>28</sup> Zij hebben dan ook vaak een langer recht opgebouwd dan hun jongere collega's. Een opvallend kenmerk van het aantal WW'ers in het primair onderwijs is dat dit aantal 'piekt' het derde kwartaal van een kalenderjaar, rond de zomerperiode. Mogelijk heeft dit te maken met het aflopen van tijdelijke contracten rond het einde van het schooljaar.

#### Sterktes

- + **Deeltijdwerk** is in de sector goed **mogelijk**. Een groot deel van het personeel lijkt hier bewust voor te kiezen. Het is, in tijden van tekorten, mogelijk en wenselijk deze uren uit te breiden als het personeel hier bereid toe is.
- + Het personeel in de sector is over verschillende **arbeidsvoorwaarden** relatief **tevreden**. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mogelijkheid tot **deeltijdwerk** en de **reistijd** naar het werk (werk in de buurt).
- + Een groot deel van het personeel heeft een **vast contract**. In tijden van tekorten is er een relatief grote werkzekerheid. Ook startende leraren hebben meer kans op werk in de sector. Wel is de overgang tussen de opleiding en het beroep voor sommige startende leraren groot, met uitval als mogelijk gevolg (-).
- + De **functiemix** biedt leraren meer mogelijkheden om carrière te maken in het onderwijs. De streefdoelen uit 2014 zijn echter nog niet gerealiseerd (-).
- + Het personeel in de sector heeft een beperkte **mobilitéitsintentie**. Als die er wel is, is er vaak interesse in een baan in het primair onderwijs. Het personeel blijft dan waarschijnlijk behouden voor de sector.
- + Het **aantal WW'ers daalt**. De verblijfsduur is vooral onder jongeren kort. Zij hebben vaak ook maar een kort WW-recht opgebouwd. **Ouderen** maken vaker langer gebruik van de WW. In tijden van tekorten is het gebruik van de WW, ondanks de daling, nog wel een aandachtspunt (-).

#### Zwaktes

- Er wordt regelmatig **overgewerkt** in de sector, terwijl er vaak bewust in deeltijd wordt gewerkt. Dit kan ten koste gaan van de combinatie van werk en privé.
- Er is, vanwege de aard van het werk van leraren, voor deze groep weinig ruimte om de **werktijden en werkuren** te bepalen. Door al het personeel wordt hier naar verhouding ook weinig waarde aan gehecht (+).
- Een deel van het personeel is ontevreden over de **loopbaanmogelijkheden** en de **beloning**. Gelijktijdig zien we dat dit niet de belangrijkste argumenten zijn om voor een baan in de sector te kiezen of om de organisatie te verlaten.

## Arbeidsomstandigheden

### Tevreden werken in het primair onderwijs

Personeel in het primair onderwijs is over het algemeen zeer tevreden over hun werk. Ongeveer 84 procent is (zeer) tevreden over hun baan, terwijl zo'n 71 procent (zeer) tevreden is over de organisatie waar zij werken. Zij zijn vooral tevreden over de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de samenwerking met collega's. Onvrede is er vooral over de loopbaanmogelijkheden, de beloning en de hoeveelheid werk. Dit laatste geldt in het bijzonder voor leraren.<sup>29</sup> Ook de werkdruk in de sector is een punt van aandacht: de ervaren werkdruk is hoog, vooral onder leraren. Bijna 84 procent van de leraren in het primair onderwijs ervaart (zeer) veel werkdruk.<sup>30</sup> De onvrede over de hoeveelheid werk lijkt gezien dit punt dan ook niet verwonderlijk. Desondanks is het personeel in de sector zeer bevlogen en betrokken bij hun werk. 94 procent van het personeel is bijvoorbeeld trots op het werk dat zij doen en zo'n 88 procent is enthousiast over het beroep dat zij uitoefenen.<sup>31</sup> Ook de betrokken- en bevlogenheid laat zien waarom veel mensen voor een baan in het onderwijs kiezen: uit de overtuiging een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan een optimale ontwikkeling en de persoonsvorming van kinderen.

Ook pabo-studenten zijn overwegend tevreden over hun opleiding: in 2017 is bijna driekwart van de studenten tevreden over hun studie. Studenten zijn, in vergelijking met andere hbo-bachelor opleidingen, meer tevreden over de

<sup>28</sup> <https://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers/>

<sup>29</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2017). *Onderwijsatlas primair onderwijs 2017*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

voorbereiding op de beroepsloopbaan, de docenten, studiebegeleiding en de algemene sfeer op de opleiding, maar bijvoorbeeld minder tevreden over de studielast en de mate waarin de opleiding uitdagend is.<sup>32</sup>

### *Verzuim*

Het ziekteverzuimpercentage onder het onderwijzend personeel (inclusief directie) in het primair onderwijs is van 2015 op 2016 gedaald van 6,4 procent naar 6,3 procent. Onder het ondersteunend personeel steeg het verzuim licht, tot 6,6 procent. Uit eerder onderzoek weten we dat personeel zich vooral ziek meldt door griep of verkoudheidsklachten of psychische klachten, overspannenheid of een burn-out. Deze klachten zijn volgens een deel van het personeel in meer of mindere mate werk gerelateerd.<sup>33</sup>

Het personeel in de sector verschilt niet in dezelfde mate. Zo zijn er verschillen in verzuim zichtbaar tussen verschillende denominaties van scholen en de regio's waar zij gevestigd zijn.<sup>34</sup> Ook is het verzuimpercentage onder ouderen hoger dan het verzuimpercentage van hun jongere collega's. Ook verzuimen zij gemiddeld langer. Het verzuim onder ouderen – en hieraan gerelateerd de duurzame inzetbaarheid van het personeel – kan gezien worden als aandachtspunt, nu personeel steeds langer doorwerkt. Kwam de gemiddelde pensioenleeftijd van het personeel in het onderwijs in 2006 nog uit op 60,9 jaar, in 2016 is dit toegenomen tot 63,9 jaar. Gemiddeld gaan werknemers in Nederland in 2016 op een leeftijd van 64,4 jaar met pensioen.<sup>35</sup>

### *Professionele ontwikkeling*

Personeel in het primair onderwijs is niet alleen bevlogen, maar ook gedreven zichzelf verder te ontwikkelen. Zo blijkt uit de Onderwijsatlas primair onderwijs bijvoorbeeld dat zo'n 93 procent van de leraren zichzelf continu probeert te verbeteren. Dit gebeurt onder andere door deelname aan opleidingen en/of trainingen. Ongeveer 68 procent van alle leraren heeft in 2015 deelgenomen aan een training of opleiding. Onder het totale personeel ligt dit aandeel iets lager, op ongeveer 66 procent. De cultuur op school is van belang voor de professionele ontwikkeling van het personeel. Zo blijkt dat leraren vaker aan scholingsactiviteiten deelnemen op scholen met een sterke leercultuur. De professionalisering is dan bovendien effectiever.<sup>36</sup>

Opleidingen en trainingen dragen niet alleen bij aan het verbeteren van specifieke vaardigheden onder het personeel, zoals de didactische vaardigheden van leraren, maar kunnen er ook aan bijdragen dat er meer masteropgeleiden in het onderwijs komen. Het is bijvoorbeeld het streven dat 30 procent van de leraren in de sector in 2020 beschikt over een wo-bachelor of hbo-/wo masteropleiding. Het percentage masteropgeleiden is in 2015 zeer licht gestegen en komt uit op circa 20 procent.<sup>37</sup> Het aandeel zal de komende jaren dus nog verder moeten stijgen om aan de doelstelling te voldoen.

De professionele ontwikkeling van het personeel is niet alleen van belang gedurende de loopbaan, maar ook, of misschien wel des te meer, aan de start van de loopbaan. Zo draagt de begeleiding van startende leraren en opname in het lerarenteam er bijvoorbeeld aan bij dat een leraar zijn vaardigheden en kennis verder kan verdiepen. Dit is niet alleen positief voor de kwaliteit van het onderwijs, maar draagt ook bij aan het voorkomen van uitval van startende leraren. Ook kan op deze manier de tevredenheid van het directiepersoneel over de kennis en vaardigheden van startende leraren een verdere impuls krijgen. Uit onderzoek blijkt dat 63 procent het directiepersoneel in de sector tevreden is over de kennis en vaardigheden van startende leraren.<sup>38</sup>

Startende leraren in het primair onderwijs ontvangen steeds vaker begeleiding: het aandeel leraren dat begeleiding ontvangt, is toegenomen van 72 procent onder het cohort afgestudeerden uit 2014 naar 83 procent onder het cohort uit 2016. De begeleidingsintensiteit wordt onder andere bepaald door het type contract van een startende leraar. Zo worden voltijders en starters met een langdurig contract beter begeleid dan starters met een deeltijd baan en/of een flexibel contract.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2016). *Arbeidsmarktanalyse PO 2016*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag. Dit is gebaseerd op de reden van verzuim gedurende de laatste keer dat is verzuimd.

<sup>34</sup> Dekkers, M. en J. Schaacke (2017). *Verzuimonderzoek PO en VO 2016*. DUO: Zoetermeer.

<sup>35</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/12/pensioenleeftijd-werknemers-in-2016-niet-gestegen> Deze cijfers hebben betrekking op de hele sector onderwijs.

<sup>36</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2017). *Onderwijsatlas primair onderwijs 2017*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>37</sup> <https://www.delerarenagenda.nl/de-lerarenagenda/alle-leraren-bekwaam-en-bevoegd>

<sup>38</sup> <https://www.delerarenagenda.nl/de-lerarenagenda/betere-lerarenopleidingen>

<sup>39</sup> Vos, K. de, P. Fontein, E. van der Boom en S. Vrieling (2017). *Loopbaanmonitor Onderwijs*. CentERdata en MOOZ onderzoek: Tilburg en Utrecht.

### Sterktes

- + In de sector is sprake van een **hoge baan- en organisatievrede**. Ook pabo-studenten zijn overwegend tevreden over hun opleiding.
- + Het personeel in de sector is zeer **bevlogen** en wil zichzelf graag **ontwikkelen**. Een groot deel van het personeel heeft in 2015 een opleiding of training gevolgd, die vaak ook als nuttig wordt gezien voor de uitoefening van het werk. Het aandeel **masteropgeleide leraren** neemt gestaag toe, maar moet nog verder stijgen om de doelstelling te realiseren (-).
- + Het **verzuim** onder het onderwijzend personeel is **licht gedaald**, maar er blijven verschillen, bijvoorbeeld tussen jongeren en ouderen en verschillende denominaties en regio's (-).
- + Startende leraren krijgen in toenemende mate **begeleiding**. Er blijven echter ook leraren zonder begeleiding. Daarbij zijn er onder meer verschillen tussen starters met een langdurig contract en starters met een flexibel contract (-).

### Zwaktes

- Er is sprake van een hoge ervaren **werkdruk** in de sector. Een deel van het verzuim komt naar inzicht van het personeel ook door **burn-outachtige klachten**.
- Er is relatief veel onvrede over de **hoeveelheid werk** en de **beloning** in de sector. Deze aspecten zijn onder meer van belang als de sector met andere sectoren moet 'concurreren' om personeel.
- **Ouderen verzuimen** aanzienlijk meer (en langer) dan hun jongere collega's. Dit roept de vraag op hoe zij duurzaam inzetbaar kunnen blijven tot hun pensioengerechtigde leeftijd.
- Het type contract van een startende leraar bepaalt mede hoe intens iemand begeleiding krijgt. Werkgevers lijken eerder te **investeren in 'vast' personeel**, terwijl het vanuit het perspectief van de sector wenselijk is om in alle startende leraren te investeren, ongeacht het type baan dat zij hebben.

## Arbeidsorganisatie

### *Minder scholen en schoolbesturen*

Het aantal schoolbesturen in de sector is de afgelopen jaren gedaald, van 1.130 besturen in 2012 tot 1.052 besturen in 2016. Ook het aantal scholen daalde in deze periode. Zo waren er in 2012 7.360 scholen in de sector, ten opzichte van 6.893 in 2016. De scholen die er zijn, zijn in deze periode gemiddeld wel iets groter geworden, met uitzondering van de scholen voor speciaal basisonderwijs. En ook het aandeel kleine schoolbesturen, met minder dan 250 leerlingen, nam in deze periode af.<sup>40</sup>

### *Diversiteit*

Het aantal basisscholen in een straal van drie kilometer kan tussen regio's sterk variëren. Zo zijn er in een straal van drie kilometer in de Randstad relatief veel scholen, terwijl het aantal scholen bijvoorbeeld in delen van Friesland, Groningen en Zeeland beperkt is. In deze regio's zijn in een straal van drie kilometer regelmatig minder dan zes scholen gevestigd en in sommige gevallen zelfs minder dan twee. Hierdoor is de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen, bijvoorbeeld als het gaat om de denominatie van een school, beperkt. Basisscholen in deze regio's zijn ook regelmatig een kleine school.<sup>41</sup> Deze scholen kunnen voor verschillende uitdagingen komen te staan, bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van personeel en de organisatie van het onderwijs. Hoewel de schooldichtheid in sommige regio's beperkt is, geldt in andere regio's dat niet alleen ouders en leerlingen kunnen kiezen uit verschillende scholen, maar ook het personeel. Er is een diversiteit aan denominaties en lesmethodes in de sector, wat hen enige keuzevrijheid geeft. Het is wel de vraag in hoeverre het personeel hier in de praktijk gebruik van zal maken.

### *Innovatie*

De afgelopen jaren hebben verschillende scholen in de sector met kleine of grote vernieuwingen geprobeerd het onderwijs te innoveren. Vaak gebeurt dit vanuit de overtuiging dat de vernieuwingen positief zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, maar in sommige situaties spelen ook externe ontwikkelingen, zoals een sterke terugloop van het

<sup>40</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2017). *Onderwijsatlas primair onderwijs 2017*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>41</sup> Ibid.

aantal leerlingen, een rol bij de ingezette veranderingen. Een van de voorbeelden die laat zien hoe scholen het onderwijs anders kunnen organiseren is het concept SlimFit. Op deze scholen wordt gewerkt met een ander organisatieprincipe: reguliere klassen worden vervangen door grotere units van 70 à 90 leerlingen. Er worden op deze scholen vaak ook onderwijsassistenten, specialisten en mensen van buiten (studenten, senioren, vrijwilligers etc.) ingezet, elk met verschillende taken en rollen.<sup>42</sup> Hierdoor kunnen niet alleen de taken van het zittende personeel aan verandering onderhevig zijn, maar ook de samenstelling van het team.

### Bekostiging

Schoolbesturen in het primair onderwijs ontvangen één budget voor het geven van onderwijs: de lumpsum. Zij bepalen zelf hoe ze deze lumpsum besteden. Deze mogelijkheid biedt bestedingsvrijheid, maar tegelijkertijd wil de overheid verantwoording over beleidsdoelen houden en wil de Tweede Kamer de minister kunnen controleren. Dit levert in sommige situaties een 'spanningsveld' op. De Tweede Kamer wil daarom weten of en hoe het systeem van bekostigen beter kan. Alternatieven die door de minister van OCW zijn geschetst, richten zich bijvoorbeeld op het schotten of oormerken van bedragen binnen de lumpsum, vaker gebruik maken van doelsubsidies en het vergroten van (de toegankelijkheid van) openbare informatie, zonder veranderingen in de bekostigingswijze door te voeren.<sup>43</sup> Gelijktijdig bestaat in de sector discussie over de vraag of de bekostiging toereikend is voor de vraagstukken waar het primair onderwijs voor staat.

#### Sterktes

- + Diverse scholen in het primair onderwijs hebben met kleine of grote vernieuwingen het onderwijs **geïnnoveerd**, bijvoorbeeld als antwoord op een teruglopend aantal leerlingen. Ook nu innoveren diverse scholen het onderwijs om op die manier een impuls te geven aan de kwaliteit van het onderwijs.
- + Er is een **diversiteit aan scholen**, bijvoorbeeld als we kijken naar de beschikbare lesmethodes en denominaties van scholen. Dit biedt keuzevrijheid voor het personeel en, indien gewenst, afwisseling.

#### Zwaktes

- De (denominatieve) **keuzevrijheid** is in sommige regio's **bepikt**. Ook zijn in sommige regio's naar verhouding veel kleine scholen, die voor verschillende uitdagingen staan als we kijken naar de organisatie van het onderwijs en de inzet van personeel.
- Er is een 'spanningsveld' tussen de **bestedingsvrijheid van scholen** enerzijds en de mogelijkheden van de overheid voor **verantwoording** anderzijds. Gelijktijdig is er discussie over de mate waarin de bekostiging in de sector toereikend is voor de vraagstukken waar de sector voor staat.

## Arbeidsverhoudingen en -relaties

### Leidinggevend en HRM-beleid

Schoolleiders vervullen een belangrijke rol binnen de school. De stijl van leidinggeven kan daarbij een groot verschil maken. Een inspirerende stijl van leidinggeven zorgt bijvoorbeeld voor meer betrokken- en tevredenheid binnen het team. Niet alle schoolleiders scoren op dit punt echter even goed, zo blijkt uit de Onderwijsatlas primair onderwijs. Desondanks is een groot deel van het personeel<sup>44</sup> overwegend tevreden over hun leidinggevende. Een meerderheid heeft bijvoorbeeld het idee dat hun leidinggevende duidelijk maakt wat wordt verwacht. Ook houdt een meerderheid van de leidinggevend en volgens het personeel rekening met hun persoonlijke wensen.<sup>45</sup>

Ook de aanwezigheid van gedegen HRM-beleid op school is essentieel. Het formele gesprek tussen het personeel en de leidinggevende maakt hier onderdeel van uit. Niet al het personeel in de sector voert echter zo'n gesprek: circa 81 procent van het personeel geeft aan dat zij in 2015 een formeel gesprek hebben gevoerd. Er wordt in deze gesprekken vooral gesproken over de persoonlijke ontwikkeling, de taakverdeling en samenwerking binnen het team en de werkresultaten. De beloning en de loopbaan komen in een formeel gesprek minder vaak aan bod. Ook worden

<sup>42</sup> <http://www.innovatieimpulsonderwijs.nl/over-iiio/de-5-iiio-experimenten/aan-de-slag-met-slimfit/>

<sup>43</sup> <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/vraag-aan-onderwijsveld-wat-vindt-u-van-de-lumpsumsystematiek>

<sup>44</sup> Exclusief het oordeel van het directiepersoneel.

<sup>45</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2017). *Onderwijsatlas primair onderwijs 2017*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.



tijdens het gesprek niet altijd concrete afspraken gemaakt.<sup>46</sup>

### *Betrokkenheid*

Uit deze analyse bleek al eerder dat het personeel in de sector vooral tevreden is over de inhoud van het werk, de mate van zelfstandigheid en de samenwerking met collega's. Bekijken we deze gegevens in meer detail, dan blijkt dat het personeel niet alleen tevreden is over de samenwerking met collega's. Ook geeft een aanzienlijk deel van het personeel aan zich in sterke mate thuis te voelen in de organisatie (78 procent). Wel twijfelt een deel van het personeel over hun autonomie. Dat zij niet altijd zelf kunnen beslissen wanneer en waar zij werken lijkt inherent aan het werken in het onderwijs, maar ook op de vraag of zij zelf kunnen beslissen hoe zij hun werk doen antwoord slechts een kleine meerderheid van het personeel positief.<sup>47</sup>

### *Sociale veiligheid*

Een ruime meerderheid van de leraren in het basisonderwijs, 88 procent, geeft aan dat zich in het schooljaar 2015 – 2016 een of meerdere incidenten met leerlingen hebben voorgedaan. Die hebben vooral betrekking op pesten door leerlingen en uitingen van agressie en geweld door leerlingen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het buitensluiten, uitschelden of uitlachen van medeleerlingen of om het bedreigen en/of het intimideren van leerlingen en leraren. Desondanks hebben leraren in de sector wel het idee dat de sociale veiligheid door leerlingen als voldoende wordt gezien (gemiddeld rapportcijfer van 7,8). Ook de fysieke veiligheid wordt volgens leraren als voldoende beoordeeld. Gemiddeld zouden leerlingen volgens leraren hier een 8,1 aan toekennen.<sup>48</sup>

Ook onder het personeel onderling kunnen conflicten voorkomen. Uit eerder onderzoek blijkt dat het merendeel van het personeel in de sector in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek geen conflicten heeft gehad op de werkvloer. Als er wel een conflict is, is dit vaak kortdurend. Ook ervaart het personeel over het algemeen sociale steun van collega's en leidinggevenden, hoewel over leidinggevenden wel iets minder positief wordt geoordeeld.<sup>49</sup>

### *Dialog*

In de cao maken de PO-Raad, als werkgeversorganisatie, en de werknemersorganisaties afspraken over de arbeidsvoorwaarden in de sector. Maar ook op andere niveaus vindt er overleg plaats tussen werkgevers en het personeel. Denk bijvoorbeeld aan de medezeggenschapsorganen. In de Wet medezeggenschap op scholen is onder meer vastgelegd dat scholen en samenwerkingsverbanden een MR moeten hebben bestaande uit gekozen personeelsleden en ouders.<sup>50</sup> Ook op die manier kan invloed uitgeoefend worden op beslissingen die genomen worden op school. De afgelopen periode is geïnvesteerd in het versterken van de medezeggenschap in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld via het project *Versterking medezeggenschap*.<sup>51</sup>

#### *Sterktes*

- + Een groot deel van het personeel in de sector is overwegend **tevreden** met de **leidinggevende**. Dit geldt bijvoorbeeld voor de mate waarin zij rekening houden met de persoonlijke wensen van het personeel.
- + Op veel scholen is aandacht voor HRM-beleid en worden **formele gesprekken** gevoerd. Wel is de inhoud van de gesprekken nog voor verbetering vatbaar (-).
- + Er is in de sector aandacht voor het versterken van de **medezeggenschap**.
- + Het personeel in de sector ervaart over het algemeen **sociale steun** van collega's en leidinggevenden. Zij voelen zich vaak thuis in de organisatie. **Conflicten** op de werkvloer zijn, als zij voorkomen, vaak kortdurend.

#### *Zwaktes*

- Niet op alle scholen worden formele gesprekken gevoerd. En als het gesprek wel wordt gevoerd, worden niet altijd **concrete afspraken** gemaakt of worden alle relevante thema's besproken. Ook is een deel van het personeel ontevreden over de mate waarin de **leidinggevende inspireert** met toekomstplannen.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> <https://kennisopenbaarbestuur.nl/cijfers/>

<sup>48</sup> DUO Onderwijsonderzoek (2016). *Sociale veiligheid op school*. DUO Onderwijsonderzoek: Utrecht.

<sup>49</sup> Arbeidsmarktplatform PO (2016). *Arbeidsmarktanalyse PO 2016*. Arbeidsmarktplatform PO: Den Haag.

<sup>50</sup> En deels uit en door de leerlingen die de leeftijd van dertien jaar hebben bereikt, voor zover het een school voor speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, dan wel een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs betreft.

<sup>51</sup> <https://infowms.nl/content/project-versterking-medezeggenschap>

### 3. Kansen en bedreigingen

De omgeving van het primair onderwijs verandert doorlopend. Deze veranderingen hebben met grote regelmaat ook invloed op de arbeidsmarkt en het werk in de sector. Demografische ontwikkelingen, zoals ontgroening en vergrijzing, springen daarbij in het oog. In dit hoofdstuk beschrijven we de trends en ontwikkelingen die de arbeidsmarkt in het primair onderwijs (kunnen) beïnvloeden, zowel in positieve als in negatieve zin. Dit wordt gedaan aan de hand van verschillende soorten ontwikkelingen: diverse demografische ontwikkelingen, economische ontwikkelingen, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen, politieke ontwikkelingen en technologische ontwikkelingen zullen in dit hoofdstuk aan bod komen.

#### Demografische ontwikkelingen

##### *Minder kinderen*

De werkgelegenheid in het primair onderwijs hangt nauw samen met de ontwikkeling van het aantal leerlingen. Dit maakt de sector gevoelig voor demografische schommelingen. Doordat er de laatste jaren minder kinderen werden geboren, daalde het aantal leerlingen in de sector.<sup>52</sup> Ook voor de komende jaren wordt een daling van het aantal leerlingen voorspeld, hoewel de krimp wel iets in sterkte afneemt.<sup>53</sup>

De leerlingendaling is niet evenredig over het land verdeeld. Zo zijn er ook regio's waar het aantal kinderen zal toenemen, vooral in de steden.<sup>54</sup> Dit wordt onder andere veroorzaakt door de verstedelijking in Nederland, die de komende jaren naar verwachting zal doorzetten.<sup>55</sup> Maar ook in eenzelfde regio hoeven scholen niet evenredig te maken te krijgen met een toe- of afname van het aantal leerlingen. Dit hangt onder andere samen met hun 'concurrentiepositie' in de omgeving. Gelijktijdig zijn er ook berichten dat jonge gezinnen de vier grote steden uittrekken voordat hun kinderen naar school gaan. Daarbij geldt dat jonge gezinnen met een huishoudinkomen dat behoort tot de hoogste 20 procent vaker verhuizen dan gemiddeld. Gezinnen met een migratieachtergrond verlaten de stad minder vaak nadat zij een eerste kind gekregen hebben.<sup>56</sup>

##### *Vergrijzing*

De bevolking in Nederland wordt gemiddeld steeds ouder. Werden mensen in 2006 nog gemiddeld 76,2 jaar, in 2016 is dit toegenomen tot 78,1 jaar.<sup>57</sup> Met het oog op deze vergrijzing is beleid erop gericht mensen langer door te laten werken. De arbeidsdeelname onder 55 - 75 jarigen is de afgelopen jaren dan ook fors gestegen.<sup>58</sup> Ook in het primair onderwijs zagen we al eerder dat een relatief groot aandeel ouderen werkzaam is in de sector en dat de gemiddelde pensioenleeftijd onderwijsbreed de afgelopen jaren is gestegen. De verschillende generaties die hierdoor werkzaam zijn in de sector kunnen, onder andere door de veranderende tijdsgeest, verschillend aankijken tegen werk, bijvoorbeeld als het gaat om de inhoud van het werk en hun beloning.<sup>59</sup>

##### *Diverse samenleving*

Naast de bovenstaande ontwikkelingen zien we ook de culturele diversiteit in de samenleving toenemen. Bijna 13 procent van de bevolking heeft in 2017 een niet-westerse achtergrond, ten opzichte van ruim 10 procent in 2006.<sup>60</sup> Ook het aandeel westerse allochtonen is in deze periode licht gestegen, van ruim 8 procent tot ruim 9 procent. Deze diversiteit biedt het onderwijs verrijking, maar kan het onderwijs ook voor verschillende uitdagingen stellen, bijvoorbeeld als het gaat om het omgaan met culturele diversiteit in de klas. Het personeel in de sector is op dit moment, in termen van culturele diversiteit, nog geen afspiegeling van de samenleving.

#### *Kansen*

- ✓ In het primair onderwijs zijn **verschillende generaties** werkzaam. Zij kunnen anders aankijken tegen het werk in de sector, maar kunnen bijvoorbeeld ook van elkaar leren en zo het onderwijs verrijken.

<sup>52</sup> <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/primair-onderwijs/deelnemerspo/ontwikkeling-aantal-leerlingen>

<sup>53</sup> <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/primair-onderwijs/deelnemerspo/prognose-aantal-deelnemers>

<sup>54</sup> <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/primair-onderwijs/deelnemerspo/ontwikkeling-4-11-jarige-bevolking>

<sup>55</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/37/pbl-cbs-prognose-groei-steden-zet-door>

<sup>56</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/45/veel-jonge-gezinnen-verlaten-de-grote-stad>

<sup>57</sup> <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37979NED&D1=12&D2=0&D3=56.I&HDR=T&STB=G1.G2&VW=T>

<sup>58</sup> <https://www.cbs.nl/-/.../2017/41/paper-arbeidsparticipatie-ouderen-flink-gestegen.pdf>

<sup>59</sup> Bruin, G. et al. (2017). *Brainbox: Werken in de toekomst*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Den Haag.

<sup>60</sup> <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37296ned&D1=25-27,29-30&D2=56.I&HDR=G1&STB=T&VW=T>

- ✓ Ook **culturele diversiteit** kan het onderwijs verrijken. Wel is het hiervoor belangrijk dat de vaardigheden van het personeel aansluiten op de behoeften op dit gebied. Ook is het personeel in de sector op dit moment nog geen afspiegeling van de bevolking als we kijken naar de culturele diversiteit in de samenleving (⚡).

#### *Bedreigingen*

- ⚡ De werkgelegenheid in de sector is in grote mate afhankelijk van de **leerlingenontwikkeling**. Dit maakt de sector **kwetsbaar**: het is moeilijk om goed te anticiperen op demografische schommelingen. Ook is de ontwikkeling niet in elke regio hetzelfde. **Regionaal inzicht** in de demografische trends is daarom van belang. Groei of krimp kan, door de '**concurrentiepositie**' van scholen, ook op regionaal niveau verschillen.
- ⚡ De **vergrijzing** in de samenleving is ook zichtbaar in het primair onderwijs. Een groot deel van het personeel is 55-plusser. Dit vraagt om aandacht voor hun duurzame inzetbaarheid, zeker nu het personeel langer doorwerkt, en om aandacht voor een evenwichtig samengesteld personeelsbestand. Als het personeel de sector verlaat, zal ook veel kennis en ervaring uitstromen.

## Economische ontwikkelingen

### *Aantrekkende economie*

De Nederlandse economie groeit. Uit cijfers van het CBS blijkt dat het bruto binnenlands product (bbp) in het derde kwartaal van 2017 met 0,4 procent is gegroeid ten opzichte van een kwartaal eerder. Het bbp steeg wel minder sterk dan in het tweede kwartaal: toen kwam de groei uit op 1,5 procent, een uitzonderlijk hoog percentage.<sup>61</sup>

De conjuncturele ontwikkeling is van belang voor de onderwijsarbeidsmarkt. Wanneer het goed gaat met de economie en er een groot aanbod aan banen is, bestaat het risico dat jongeren minder vaak voor het beroep van leraar kiezen. En in tijden van veel vacatures, bestaat de kans dat het omgekeerde patroon zichtbaar zal zijn.<sup>62</sup> Ook zal de sector in tijden van economische groei met andere sectoren 'concurreren' om personeel aan zich te binden. Zo zien we ook in andere sectoren, zoals de ICT- en zorgsector, tekorten optreden. En ook werkgevers in de sector zelf kunnen onderling met elkaar concurreren in tijden van schaarste. De aantrekkende economie heeft, samen met de oververhitte woningmarkt, ook andere gevolgen voor de arbeidsmarkt in het primair onderwijs. Zo is het onder andere in de grote steden moeilijk om een woning te vinden en zijn de woningen die beschikbaar zijn vaak relatief duur. Dit terwijl er juist in de grote steden, zoals Amsterdam, forse tekorten aan leraren worden verwacht.

### *Flexibilisering*

De arbeidsmarkt flexibiliseert. In het laatste kwartaal van 2017 zijn flexwerkers een groter deel gaan uitmaken van de werkzame beroepsbevolking. Zo concludeert het CBS dat, ten opzichte van een jaar eerder, hun aantal met 2,5 procent is toegenomen tot 3 miljoen. Deze groep bestaat uit 2 miljoen flexibele werknemers en circa 1 miljoen zzp'ers. Ook het aantal vaste werknemers groeide in deze periode, maar wel minder hard dan het aantal flexibele werknemers.<sup>63</sup> Er wordt dan ook steeds vaker gesteld dat de 'baan voor het leven' niet meer bestaat en dat mensen gedurende hun werkzame leven meerdere (tijdelijke) banen zullen hebben. Eerder in deze notitie zagen we dat in het primair onderwijs juist een relatief hoog aandeel van het personeel werkzaam is op basis van een vast contract en dat de mobiliteitsintentie van het personeel beperkt is.

#### *Kansen*

- ✓ Terwijl flexibele arbeid in Nederland groeit, zijn in het primair onderwijs relatief veel mensen werkzaam op basis van een **vast contract**. Ook is de **mobiliteitsintentie** van het personeel beperkt. Deze relatieve zekerheid kan de sector benutten om potentieel personeel aan zich te binden.

<sup>61</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/46/bbp-groeit-met-0-4-procent-in-derde-kwartaal-2017>

<sup>62</sup> Cörvers, F. (2014). *De arbeidsmarkt voor leraren: theorie, beleid en werkelijkheid*. Universiteit van Tilburg: Tilburg.

<sup>63</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/08/weer-meer-vast-werk-maar-flexwerk-groeit-harder>

### Bedreigingen

- ✘ Het primair onderwijs zal met andere sectoren moeten **concurreren** om personeel en ook in de sector zelf kan concurrentie optreden in tijden van schaarste.
- ✘ In tijden van **economische groei** bestaat het risico dat potentieel personeel eerder voor een andere opleiding en/of baan kiest.
- ✘ De tekorten in de sector zullen naar verwachting groot zijn in de grote steden. De **huisvestingsproblemen** in deze steden kunnen het aantrekken en behouden van personeel bemoeilijken.

## Sociale en maatschappelijke ontwikkelingen

### Media

De media hebben verschillende functies in de samenleving. Zij amuseren, agenderen, opiniëren en informeren. De afgelopen periode heeft de media regelmatig bericht over het primair onderwijs. Denk bijvoorbeeld aan de berichtgeving rond de recente stakingen in de sector. De wijze van berichtgeving kan positieve, maar ook negatieve effecten hebben op de arbeidsmarkt in de sector. Zo kan de beeldvorming in de media er aan bijdragen dat toekomstig personeel minder geïnteresseerd raakt in het beroep, bijvoorbeeld door de berichtgeving over het salaris en de werkdruk in de sector. Andersom kan meer positieve berichtgeving ook een positief effect hebben op het imago van het primair onderwijs.

### Beeldvorming in samenleving

Onderzoek naar het imago en aanzien van leraren in de sector laat zien dat het maatschappelijk aanzien van de leraar in zowel het basisonderwijs als voortgezet onderwijs is achteruit gegaan, vooral in de laatste tien jaar. Op de beroepenladder staat de leraar basisonderwijs op plaats 69 van de 138 onderzochte beroepen. Dit betekent dat het aanzien van de leraar in de Nederlandse bevolking vergelijkbaar is met dat van een secretaresse, boekhouder of verzekeringsagent. De leraar in het basisonderwijs heeft dus minder aanzien dan hun collega's in het voortgezet onderwijs, met uitzondering van de docent lichamelijke opvoeding.<sup>64</sup>

Ondanks het dalende maatschappelijk aanzien blijkt dat zich onder de Nederlandse beroepsbevolking wel een aanzienlijk potentieel bevindt voor het verminderen van het lerarentekort. Vanzelfsprekend is het de vraag in hoeverre deze personen daadwerkelijk aan de slag zullen gaan in het onderwijs, maar uit onderzoek blijkt dat 40 procent van de werkenden<sup>65</sup> wel interesse toont om les te geven in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en/of middelbaar beroepsonderwijs. Van deze personen geeft 20 procent aan les te willen geven op een basisschool. Leerlingen helpen het beste uit zichzelf te halen, het overbrengen van vakinhoudelijke kennis en een bijdrage leveren aan de maatschappij zijn doorslaggevende redenen voor niet-leraren om les te gaan geven. Drempels om daadwerkelijk les te gaan geven richten zich vooral op de verwachte werkdruk, de omgang met lastige leerlingen en het gebrek aan respect.<sup>66</sup>

Ook onder leerlingen en studenten (havo, vwo en mbo-4) blijkt interesse in het leraarschap. Deze is het hoogst onder havisten: bijna 8 procent geeft aan wel of zeker voor een lerarenopleiding in het basisonderwijs te kiezen. Onder vwo'ers is dit met circa 2 procent het laagst. Vrouwen zijn bovendien vaker geïnteresseerd in de opleiding dan mannen. Deze intentie wordt positief beïnvloed als er sprake is van een vergoeding van het collegegeld, een startsalaris van € 2.500 en een salariscroefactor 2.0. Leerlingen en studenten met de ambitie om leraar in het basisonderwijs te worden, worden vooral aangetrokken tot het beroep omdat zij op die manier iets kunnen betekenen voor anderen. Ook de uitdaging in het beroep speelt een grote rol. Als deze ambitie er niet is, wordt er vooral een grote kloof ervaren tussen het gewenste beroep en het beroep van leraar als het gaat om de carrièremogelijkheden en de mogelijkheden om je professioneel te ontwikkelen.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Cörvers, F., A. Mommers, S. Van der Ploeg en S. Sapulete (2017). *Status en imago van de leraar in de 21ste eeuw*. Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt en Ecorys: Maastricht en Rotterdam.

<sup>65</sup> Met minimaal mbo-4 niveau en op het moment niet werkzaam als leraar of in opleiding hiervoor.

<sup>66</sup> PBT (2018). *Wie zijn de leraren van morgen? Op zoek naar nieuw potentieel voor het leraarschap*. PBT: Den Haag.

<sup>67</sup> <https://static.qompas.nl/corporate/Effecten-op-de-overwegingsintentie-van-scholieren-en-mbo-4-studenten-Rapport-Eindversie.pdf>

### *Individualisering en betrokkenheid*

Individualisering en globalisering hebben invloed op de sociale cohesie in de samenleving. Waar deze binding vroeger vooral plaatsvond in, of op basis van, zuilen, zien we tegenwoordig ook andere gemeenschapsvormen ontstaan. Deze vormen zijn vaak losser van aard. Individualisering kan ook gevolgen hebben voor de organisatie van het onderwijs en daarmee voor het personeel op school. Zo staat in het onderwijs de leerling steeds vaker centraal en wordt er op diverse scholen gewerkt met gepersonaliseerde leerroutes, waardoor leerlingen bijvoorbeeld op een tablet een gepersonaliseerd onderwijsprogramma kunnen volgen. Deze leerroutes hebben diverse voor- en nadelen.<sup>68</sup> De opkomst van PO in actie springt in het oog in het licht van deze ontwikkelingen. Terwijl er steeds meer sprake lijkt te zijn van individualisering, heeft PO in actie met gebruik van social media een grote groep leraren weten te mobiliseren. Deze ontwikkeling lijkt gelijktijdig wel te bevestigen dat er steeds meer andere gemeenschapsvormen bestaan, bijvoorbeeld op of via social media.

Ook de verhoudingen in de samenleving veranderen. Zo wordt tegenwoordig vaker gesproken over 'mondige burgers' en, in het geval van het onderwijs: 'mondige ouders'. Dit uit zich bijvoorbeeld in ouders die op school opkomen voor het belang van hun eigen kind. Dit vraagt het nodige van het personeel in de sector. Gelijktijdig ondervindt een deel van de scholen problemen om ouders de school in te krijgen en hen te betrekken bij het onderwijs.<sup>69</sup>

### *Hoger opleidingsniveau*

In 2017 heeft 11 procent van de 15- tot 75-jarigen in Nederland een afgeronde masteropleiding (hbo of wo) of een doctorstitel. Dit aandeel is ten opzichte van 2008 gestegen. In dezelfde periode nam ook het aandeel mensen met een bacheloropleiding als hoogst behaald onderwijsniveau toe.<sup>70</sup> Als het aandeel hoog opgeleide Nederlanders toeneemt, is er ook meer potentieel waaruit geworven kan worden voor de pabo. Wel is het de vraag in hoeverre de pabo een uitdaging biedt voor studenten op masterniveau. Er wordt door de sector dan ook gekeken naar andere routes naar het leraarschap, zoals de academische pabo. Ook is er sinds kort een universitaire bachelor opleiding: pedagogische wetenschappen van primair onderwijs. Het grote verschil met de academische pabo is dat deze opleiding volledig op universitair niveau is. Studenten halen niet alleen een lesbevoegdheid, maar doen tijdens deze opleiding ook onderzoeksvaardigheden op. Naast deze opleidingen zijn er ook andere mogelijkheden om de pabo af te ronden. Zo zijn er bijvoorbeeld ook verkorte-, versnelde- en flexibele deeltijd opleidingen, die mogelijk interessant zijn voor nieuwe doelgroepen.<sup>71</sup>

Gelijktijdig neemt de kansenongelijkheid in de samenleving toe. Zo concludeerde de Inspectie van het Onderwijs eerder dat de verschillen in onderwijskansen tussen leerlingen met laagopgeleide en hoogopgeleide ouders de laatste jaren zijn toegenomen. Hierdoor hebben leerlingen met laagopgeleide ouders minder kans op een hoger diploma dan leerlingen van hoogopgeleide ouders. Deze ongelijkheid is vooral zichtbaar bij de totstandkoming van het basisschooladvies, maar ook in de onderbouw van het voortgezet onderwijs en bij de instroomkansen in het hoger onderwijs.<sup>72</sup> De Inspectie noemt de toename van schaduwonderwijs, zoals huiswerkbegeleiding, een van de oorzaken van de grotere verschillen in onderwijskansen. Ook tussen kinderen met en zonder een migratieachtergrond zijn verschillen zichtbaar, zo blijkt uit recent onderzoek van de OESO. In dit onderzoek worden de prestaties van kinderen met een migratieachtergrond in diverse landen, waaronder Nederland, met elkaar vergeleken. Uit deze vergelijking blijkt dat kinderen met een migratieachtergrond naar verhouding weinig kansen hebben in het onderwijs.<sup>73</sup>

### *Samenwerken met de omgeving*

Een groot deel van de kinderen in Nederland neemt deel aan de kinderopvang. Doordat het onderwijs gescheiden is van deze opvang, is de dag van veel kinderen versnipperd. Om deze versnippering tegen te gaan, zijn scholen en opvangorganisaties de afgelopen jaren in toenemende mate de samenwerking aangegaan. Er is geen blauwdruk voor deze samenwerking: hoe wordt samengewerkt, verschilt. Een van de samenwerkingsvormen is het *Integrale Kindcentrum*, waar sprake is van één pedagogische visie, één team en één centrale aansturing. Er zijn ook andere redenen om als school samen te werken met de kinderopvang of met andere partners in de omgeving, zoals de mogelijkheid om het onderwijsaanbod te verrijken, het behouden of vergroten van het marktaandeel en het creëren

<sup>68</sup> <https://www.trouw.nl/home/-de-leerling-centraal-is-een-risicovolle-trend~a491045d/>

<sup>69</sup> <http://www.uva.nl/content/nieuws/persberichten/2014/10/startend-juf-en-meester-in-stad-voelen-zich-gestrest.html>

<sup>70</sup> <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/nederlands-onderwijsstelsel/hogst-behaalde-onderwijsniveau>

<sup>71</sup> <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/leraar-woorden-zo-kan-het-en-zo-kan-het-nog-niet>

<sup>72</sup> Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs*. Inspectie van het Onderwijs: Utrecht.

<sup>73</sup> <https://nos.nl/artikel/2223470-veel-ongelijkheid-in-het-onderwijs-het-is-echt-vijf-voor-twaalf.html> en <http://content1a.omroep.nl/urishieldv2/l27m7af2a47638613c0b005ab36f9b000000.7b363f4fad386a16762f74096a7e5e40/nos/docs/2032018oecd.pdf>

van doorgaande leerlijnen. Deze samenwerking heeft gevolgen voor het werk in het primair onderwijs, bijvoorbeeld als we kijken naar de taken en inzet van personeel. Er kan bijvoorbeeld meer gewerkt worden met taak- en functiedifferentiatie.

#### *Kansen*

- ✓ Als het **opleidingsniveau** in de samenleving **toeneemt**, neemt het aantal potentiële studenten voor de pabo toe. Het is wel de vraag in hoeverre hoger opgeleiden in het onderwijs willen werken (✗). De sector creëert wel **alternatieve routes** naar het leraarschap, zoals de academische pabo, die mogelijk interessant zijn voor deze doelgroep.
- ✓ De **samenwerking met de omgeving** kan het onderwijsaanbod interessanter maken voor leerlingen en ouders. Ook het personeel kan profiteren van een samenwerking met de omgeving. Zo kan taak- en/of functiedifferentiatie bijvoorbeeld eenvoudiger worden.

#### *Bedreigingen*

- ✗ De berichtgeving in de media (werkdruk, salaris) kan een negatieve invloed hebben op de **beeldvorming** over de sector. Andersom kan meer positieve berichtgeving hier juist een positieve invloed op hebben (✓).
- ✗ Het **maatschappelijke aanzien** van leraren in het basisonderwijs is relatief laag. Desondanks is er onder een deel van de werkenden wel interesse in een baan in het onderwijs, zij het onder enkele voorwaarden. Dat geldt ook voor havisten, vwo'ers en mbo-4studenten (✓), hoewel de interesse onder vwo'ers beperkt lijkt te zijn.
- ✗ De **omgang met mondige ouders** vraagt het nodige van het personeel in de sector. Het is de vraag of het personeel over de juiste vaardigheden beschikt om hier mee om te gaan.
- ✗ De **kansenongelijkheid** in de samenleving neemt toe. Ook wordt er meer gebruik gemaakt van schaduwonderwijs. Het is de vraag of en zo ja, hoe het onderwijs hierop kan anticiperen.

### **Politieke ontwikkelingen**

#### *Politieke keuzes*

In de politiek worden verschillende inhoudelijke en financiële keuzes gemaakt, die in sommige gevallen ook invloed hebben op de arbeidsmarkt in het primair onderwijs. Deze keuzes zijn onder andere afhankelijk van de politieke kleur van het kabinet en de bijbehorende veronderstellingen en opvattingen. Relatief recente ontwikkelingen op politiek gebied met gevolgen voor het primair onderwijs zijn bijvoorbeeld de invoering van de Wet passend onderwijs en de middelen die recent beschikbaar zijn gesteld voor het verlagen van de werkdruk in de sector. Ook het lerarentekort staat op de politieke agenda, bijvoorbeeld met het 'Plan van aanpak lerarentekort' waarin zes speerpunten zijn benoemd om het lerarentekort tegen te gaan. Er zijn ook ontwikkelingen die niet alleen van invloed zijn op de sector, maar op de Nederlandse arbeidsmarkt als geheel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verhoging van de AOW-leeftijd en de banenafpraak.

De verschillende beleidsmaatregelen vragen het nodige van het 'absorptievermogen' van de sector. Beleid kan bovendien in sterke mate op elkaar ingrijpen. Dat concludeerde de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen bijvoorbeeld al eerder in haar eindrapport.<sup>74</sup> Beleid dat positief is voor een deelaspect van de arbeidsmarkt in het primair onderwijs kan dus positieve of negatieve gevolgen hebben voor een ander deelaspect. Om te kijken hoe beleid in de praktijk uitpakt, is daarom aangegeven dat meer gebruik wordt gemaakt van pilots en experimenten.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> <https://www.parlement.com/9291000/d/svrapportonderwijs.pdf>

<sup>75</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2008/05/30/beleidsreactie-tijd-voor-onderwijs>

#### Kansen

- ✓ Op verschillende scholen in de sector zijn al een of meerdere mensen met een **afstand tot de arbeidsmarkt** werkzaam. Er zijn echter ook scholen die nog niet aan de afspraken voldoen (✗).

#### Bedreigingen

- ✗ Verschillende, elkaar snel opvolgende beleidsmaatregelen, vragen het nodige van het **'absorptievermogen'** van de sector.
- ✗ Beleid dat positief is voor een deelaspect van de arbeidsmarkt kan mogelijk negatief uitpakken voor een ander deelaspect. In andere woorden: beleid kan invloed hebben op **verschillende aspecten** van de arbeidsmarkt. Om te kijken hoe beleid in de **praktijk uitpakt**, is aanbevolen meer gebruik te maken van pilots en experimenten (✓).

### Technologische ontwikkelingen

#### ICT in het onderwijs

Technologische ontwikkelingen volgen elkaar in een snel tempo op. Recent zien we bijvoorbeeld de opkomst van 3D-printers en robots. Dit biedt de samenleving verschillende voordelen, maar leidt ook tot zorgen over de gevolgen voor de werkgelegenheid. Zorgen deze ontwikkelingen er bijvoorbeeld voor dat een deel van de bestaande banen zal verdwijnen?

Het onderwijs kan ook profiteren van deze technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van ICT in het onderwijs. Zo maakt de inzet van ICT het onder meer mogelijk om leerlingen op hun eigen niveau te laten oefenen met behulp van adaptieve software en het onderwijs verder te innoveren. Dit kan bijvoorbeeld door met moderne informatie- en communicatietechnologieën onderwijs op afstand te organiseren. Een goede internetverbinding en een passend aanbod van digitale leermiddelen zijn hiervoor onmisbaar. Dat geldt ook voor de aanwezigheid van benodigde ICT-vaardigheden bij het personeel. Doordat ontwikkelingen elkaar in een snel tempo opvolgen, bestaat bovendien het risico dat kennis snel zal verouderen. Ook voor de leerlingen zelf hebben deze ontwikkelingen gevolgen, bijvoorbeeld als het gaat om de vaardigheden die zij op school zullen leren. Zo ligt de focus in toenemende mate op het aanleren van 21<sup>e</sup>- eeuwse vaardigheden, zoals creatief denken, probleem oplossen en kritisch denken, maar bijvoorbeeld ook mediawijsheid en informatievaardigheden. Om leerlingen deze vaardigheden aan te leren, zal het personeel zich blijvend moeten ontwikkelen.

#### Kansen

- ✓ ICT biedt mogelijkheden om het onderwijs verder te **innoveren**. Leerlingen kunnen bijvoorbeeld eenvoudiger op hun eigen niveau leren en/of leren op afstand. Dit vraagt wel om geschikt lesmateriaal, een goede internetverbinding en de juiste **vaardigheden** onder het personeel. Het is de vraag of dit overall beschikbaar is (✗).
- ✓ Door technologische ontwikkelingen kunnen bepaalde banen verdwijnen. Dit lijkt in het onderwijs geen realistisch scenario. Er zal waarschijnlijk een relatieve **baanzekerheid** blijven bestaan.

#### Bedreigingen

- ✗ Doordat ontwikkelingen elkaar opvolgen, kan **kennis snel verouderen**. Scholing op dit thema blijft daarom van belang.

## 4. Conclusie

Welke sterktes en zwaktes kenmerken de arbeidsmarkt in het primair onderwijs? En welke bedreigingen en kansen doen zich voor in de omgeving, die mogelijk van invloed zijn op diezelfde arbeidsmarkt? Om meer zicht te krijgen op de antwoorden op deze vragen, heeft het secretariaat van het Arbeidsmarktplatform PO een SWOT-analyse opgesteld. De SWOT-analyse bestaat uit een interne analyse van de arbeidsmarkt in het primair onderwijs en de bijbehorende sterktes en zwaktes en een externe analyse waar wordt ingegaan op de kansen en bedreigingen in de omgeving.

### Conclusie

In de onderstaande figuur worden de belangrijkste uitkomsten van de SWOT-analyse visueel weergegeven:

#### Sterktes

Arbeidsmarkt: Instroom pabo neemt iets toe. Instroom mannen op de pabo stijgt. Uitval pabo daalt. Potentieel van stille reserve. Baankansen starters.

Arbeidsvoorwaarden: Tevredenheid over deeltijdwerk en reisafstand. Relatieve baan- en werkzekerheid. Aantal WW'ers daalt. Beperkte mobiliteitsintentie.

Arbeidsomstandigheden: Hoge baan- en organisatietevredenheid. Bevlogen personeel. Meerderheid neemt deel aan opleidingen. Verzuim daalt licht. Begeleiding starters.

Arbeidsorganisatie: Innovatie. Diversiteit aan scholen.

Arbeidsverhoudingen en –relaties: Overwegend tevreden over leidinggevende. Voeren van formele gesprekken. Sociale steun.

#### Zwaktes

Arbeidsmarkt: Toename vacatures. Lerarentekorten. Beperkte diversiteit. Duurzame inzetbaarheid ouderen. Minder gediplomeerden.

Arbeidsvoorwaarden: Overwerk komt regelmatig voor. Functiemixdoelstelling niet gerealiseerd. Relatieve onvrede over loopbaanontwikkeling en beloning.

Arbeidsomstandigheden: Ervaren werkdruk. Niet elke starter krijgt dezelfde begeleiding en niet al het personeel volgt een opleiding. Onvrede over hoeveelheid werk. Aandeel masters voor de klas.

Arbeidsorganisatie: Keuzevrijheid in sommige regio's beperkt. Is de bekostiging toereikend?

Arbeidsverhoudingen en –relaties: Ruimte verbetering formele gesprekken. Leidinggevenden niet altijd inspirerend.

#### Kansen

Demografisch: Verschillende generaties leren van elkaar. Verrijking culturele diversiteit.

Economisch: Relatief veel vaste aanstellingen, terwijl arbeidsmarkt flexibiliseert.

Sociaal: Hoger opleidingsniveau bevolking: potentieel aanbod. Interesse in werk onder beroepsbevolking. Verrijking door samenwerking met omgeving.

Politiek: Banenafpraak.

Technisch: Innovatie onderwijs met behulp van ICT. Kans op banenverlies door automatisering beperkt.

#### Bedreigingen

Demografisch: Werkgelegenheid gevoelig voor demografische schommelingen. Inzetbaarheid ouderen. Omgaan met diversiteit.

Economisch: Concurrentie om personeel bij schaarste. Concurrerende opleidingen. Huisvestingsproblemen.

Sociaal: Beeldvorming media. Aanzien van leraren is laag. Omgaan met mondige ouders en leerlingen en kansenongelijkheid.

Politiek: Complexe beleidsarena. Niet alle scholen voldoen aan banenafpraak.

Technisch: Kennis kan door ontwikkelingen snel verouderen. Bijscholing van belang.



Uit de SWOT-analyse blijkt dat de arbeidsmarkt in het primair onderwijs een complex samenspel is van verschillende interne en externe aspecten. Deze aspecten staan vaak niet op zichzelf en kunnen daardoor ook invloed hebben op andere aspecten. Zo kunnen bepaalde interne zwaktes van de arbeidsmarkt deels worden veroorzaakt door bedreigingen in de omgeving. Ook kunnen aspecten die relevant zijn voor de arbeidsmarkt, zoals de ervaren werkdruk in de sector, niet alleen direct maar ook indirect invloed hebben op het functioneren van de arbeidsmarkt. Zo zal een hoge ervaren werkdruk in de sector niet alleen gevolgen hebben voor de inzetbaarheid van het zittende personeel, maar bijvoorbeeld ook op het imago van de sector in de samenleving, waardoor potentieel personeel de sector mogelijk links zal laten liggen.

### *Discussie*

De uitkomsten van deze analyse bieden het Arbeidsmarktplatform PO inzicht in strategische kansen en knelpunten op de arbeidsmarkt in het primair onderwijs. Er wordt bijvoorbeeld duidelijk welke kansen benut kunnen worden, maar ook tegen welke externe bedreigingen de sector zich kan verdedigen of zal moeten versterken. Welke strategie passend is, hangt af van de context. Als er een kans is op een terrein waar de arbeidsmarkt sterk in is, loont het om de kans te benutten, terwijl een bedreiging in de externe omgeving op een thema waar de arbeidsmarkt zwak in is eerder neigt tot terugtrekken. De volgende vragen kunnen behulpzaam zijn om hier het gesprek over te voeren:

- Welke kansen uit de SWOT-analyse leveren mogelijkheden op om de positie van (de arbeidsmarkt in) de sector te verbeteren?
- Welke bedreigingen uit de SWOT-analyse zijn ongunstig voor de positie van (de arbeidsmarkt in) de sector en vormen mogelijk een bedreiging voor de arbeidsmarkt op de korte of lange termijn?
- Wat gebeurt er als de sterktes van de arbeidsmarkt worden geconfronteerd met de bedreigingen in de omgeving? Zijn de sterktes 'sterk' genoeg om de bedreigingen op te vangen?
- Wat gebeurt er als de zwaktes van de arbeidsmarkt worden geconfronteerd met kansen in de omgeving? Zijn de kansen 'sterk' genoeg om de zwaktes van de arbeidsmarkt op te vangen of zijn de zwaktes een bedreiging voor (het benutten van) de kansen?

Om strategische beslissingen te nemen, is het ook behulpzaam om verschillende beleidsscenario's op te stellen. Beleidsscenario's verkennen de mogelijk geachte toekomst en de ontwikkelingen die leiden tot deze toekomst. Ook kan in een scenario een wenselijk geachte toekomst worden verkend. Scenario's zijn bedoeld om beter om te kunnen gaan met de complexiteit en onzekerheid waarmee beleid is omgeven en daarmee de kans op suboptimale uitkomsten te verkleinen.<sup>76</sup>

Een wenselijke toekomst voor de arbeidsmarkt in het primair onderwijs is bijvoorbeeld een toekomst waarin de sector kan beschikken over voldoende en goed gekwalificeerd personeel. Om dit te bereiken, kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het verhogen van de aantrekkelijkheid van de sector en meer instroom (en uitstroom) op de pabo. Vervolgens is het de vraag hoe dit gerealiseerd kan worden. Hier is niet één pasklaar antwoord op te geven. Bovendien zullen er, als er in scenario's wordt gedacht, waarschijnlijk meer ontwikkelingen naar boven komen die nodig zijn om de gewenste toekomst te bereiken. Ook hoeft er niet altijd één (gedeeld) toekomstbeeld te zijn.

Om verschillende beleidsscenario's op te stellen, kan gebruik gemaakt worden van de uitkomsten van deze SWOT-analyse. Ook kan gebruik gemaakt worden van de onderstaande vragen:

- Welke toekomstige arbeidsmarkt in het primair onderwijs wordt mogelijk geacht?
- Welke toekomstige arbeidsmarkt in het primair onderwijs wordt wenselijk geacht?
- Indien er een discrepantie is tussen beide toekomstbeelden: hoe is dit te verklaren?
- Welke ontwikkelingen zijn nodig om de (reële of gewenste) toekomstige arbeidsmarkt in het primair onderwijs te bereiken?
- Wat is er voor nodig om deze ontwikkelingen in gang te zetten?
- Hoe kan de voortgang van deze ontwikkelingen gemonitord worden?

<sup>76</sup> Zie voor meer informatie bijvoorbeeld: <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2013-scenarios-maken-voor-milieu-natuur-en-ruimte-een-handreiking-713.pdf>

**Postadres**

Postbus 556  
2501 CN Den Haag

**Bezoekadres**

Lange Voorhout 13  
2514 EA Den Haag

T 070 376 57 70

[www.arbeidsmarktplatformpo.nl](http://www.arbeidsmarktplatformpo.nl)  
[info@arbeidsmarktplatformpo.nl](mailto:info@arbeidsmarktplatformpo.nl)



**ARBEIDSMARKTPLATFORM**  
**PO.** Van en voor  
werkgevers en werknemers