

BELRONDE ONVERVULDE
VACATURES IN DE DE GROTE
STEDEN 2001

Drs. F.E.M. Berndszen
Drs. H.S. Vrielink

Amsterdam, 13 augustus 2001

Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt
Leidsegracht 105-a
1017 ND Amsterdam
Tel.: 020 - 6253377
Fax: 020 - 6236191

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Onderwijs en Arbeidsmarkt B.V. in opdracht
van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschappen.

1 Aanleiding en vraagstelling

In augustus 2000 heeft Regioplan in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) een korte inventariserende belronde onder de besturen van het primair onderwijs gehouden. In deze belronde werden de besturen gevraagd naar de vacaturevervulling in het primair onderwijs bij de start van het schooljaar.

Vanwege de ongunstige vakantiespreiding is het dit jaar niet goed mogelijk om grote besturen in de regio midden eind juli en begin augustus te benaderen. Het Ministerie van OCenW wil toch graag inzicht hebben in de mate waarin scholen vacatures kunnen vervullen en daarom wordt er als alternatief een aantal contactpersonen bij verschillende gemeenten benaderd. Met behulp van deze inventarisatie kan het Ministerie de woordvoerderlijst bepalen en eventueel ook aangewend worden voor 'Maatwerk 3'.

Het Ministerie heeft Regioplan gevraagd de vier grote steden, Almere en Ypenburg te benaderen, de overige gemeenten, Arnhem, Breda, Den Bosch, Eindhoven en Groningen worden door het Ministerie zelf benaderd.

Deze belronde heeft tot doel enig inzicht te krijgen in de vacaturevervulling van het aankomende schooljaar. Het betreft dus geen cijfermatige gegevens, maar alleen een indruk van de situatie op de arbeidsmarkt waaruit enkele algemene tendensen zijn af te leiden.

De onderwerpen waarover informatie verzameld zou moeten worden, betreffen in ieder geval:

- De mate waarin scholen in de gemeente erin slagen om vacatures (reguliere en voor langdurige vervanging) bij de start van het schooljaar 2001-2002 te vervullen;
- Welke (nood)oplossingen scholen voor eventuele openstaande uren zullen gaan toepassen;
- Hoe de vervulling verloopt ten opzichte van vorig schooljaar;
- De verwachtingen voor het komend schooljaar;
- Het gebruik van zij-instromers, onderwijsassistenten, LIO's;
- Eventuele extra problemen op VINEX-locaties.

In de rest van deze rapportage wordt eerst kort aandacht besteed aan de opzet van de interviewronde (paragraaf 2) waarna de belangrijkste resultaten worden samengevat (paragraaf 3).

2 Opzet

De oorspronkelijke opzet van het onderzoek was het interviewen van contactpersonen van de vier grote steden, Almere en Ypenburg. Deze contactpersonen werden aangeleverd door het Ministerie van OCenW. In week 31 en 32 heeft Regioplan hen benaderd, maar dit werd sterk bemoeilijkt door de vakantieperiode. Niet alle contactpersonen waren aanwezig.

Uiteindelijk zijn 5 interviews afgenomen met medewerkers van projectbureaus die binnen de gemeente het lerarentekort coördineren. In één geval was dit uitbesteed aan een extern bureau.

De bereidheid tot medewerking aan de interviews was groot. Alle personen die uiteindelijk benaderd konden worden, wilden meewerken aan het onderzoek. Niet de bereidheid tot medewerking, maar de vakantietijd bleek uiteindelijk het grootste probleem. Een ander probleem was dat het onderzoek te vroeg was voor de gevraagde informatie. Met uitzondering van Amsterdam meldde elke respondent dat de definitieve cijfers over de vervulling van vacatures pas in september bekend zouden zijn. Alle respondenten konden slechts een indicatie geven. Alleen Amsterdam had een momentweergave.

De interviews waren open van structuur. De respondenten hadden hierdoor de mogelijkheid verwante onderwerpen in te brengen en extra inzichten te geven over de problematiek en de toegepaste oplossingen. Deze interviews hebben plaatsgevonden in de periode 30 juli tot en met 10 augustus.

Uiteindelijk heeft Regioplan de volgende gemeenten kunnen benaderen:

- Amsterdam, medewerker van het Onderwijs Service Bureau
- Amsterdam, medewerker van het Initiatief Lerarentekort Amsterdam (ILA)
- Rotterdam, medewerker van het project lerarentekort
- Den Haag, medewerker van het project Salto
- Ypenburg, medewerker van het openbaar onderwijs

De oorspronkelijke contactpersoon van de gemeente Amsterdam bleek zich inmiddels niet meer met het onderwerp bezig te houden. De registratie van de vacatures was uitbesteed aan het Onderwijs Service Bureau. Dit bureau wat eveneens functioneerde als mobiliteitsbureau wist geen antwoord op algemene vragen en wist tevens niets van het aantal zij-instromers. Dit werd weer geregistreerd door Initiatief Lerarentekort Amsterdam. De informatie over vacatures in het onderwijs in de gemeente Amsterdam was erg versnipperd.

De informatie over Ypenburg was beperkt. De contactpersoon ging alleen over de vacatures van het openbaar onderwijs. Aanvullende informatie over Ypenburg is verkregen door de contactpersoon van de gemeente Den Haag hier naar te vragen.

De gemeenten Almere en Utrecht heeft Regioplan niet kunnen bereiken. De contactpersonen van de gemeente Almere waren niet bereikbaar en op vakantie. De contactpersoon van de gemeente Utrecht was eveneens op vakantie en binnen deze dienst was er geen persoon aanwezig die dezelfde informatie kon geven. Om toch enige informatie te krijgen zijn een aantal grote besturen in deze gemeente gebeld, maar zij bleken eveneens onbereikbaar.

3 Resultaten

Vacatures

Met uitzondering van Ypenburg hebben alle gemeenten grote problemen met de vervulling van vacatures. Het was dan wel niet altijd mogelijk om specifieke cijfers te krijgen, maar desondanks verwachtte elke gemeente dat de problemen zullen groeien.

Ypenburg heeft weinig tot geen problemen met de vervulling van vacatures. De openbare scholen hadden voor het aankomende schooljaar maar twee vacatures en deze zijn inmiddels vervuld. Wat betreft de scholen in Ypenburg die onder de gemeente Den Haag vielen, waren er nog wel onvervulde vacatures, maar de respondent verwachtte dat de situatie waarschijnlijk minder dramatisch was dan in de rest van de stad. VINEX-locaties lijken dus niet meer problemen te hebben dan andere locaties.

Op dit moment staan er in de gemeente Amsterdam nog 48 reguliere vacatures open. De verwachting is dat dat aantal nog wel zal dalen. Hoeveel vervangingsvacatures er nog openstaan, is onbekend. Grotere problemen zijn er te verwachten in Den Haag en Rotterdam. In geen van deze steden waren exacte aantallen bekend, maar Rotterdam verwachtte dat er zeker zo'n 60 vacatures niet vervuld zijn als de scholen weer beginnen, zowel regulier als vervanging. De gemeente Den Haag kon al helemaal geen exacte cijfers geven, maar de gemeente verwacht dat het aantal onvervulde vacatures ongeveer gelijk zal zijn als aan het begin van het vorige schooljaar.

Verwachte vervulling

De vervulling van de vacatures verloopt moeizaam en de verwachtingen zijn pessimistisch. Alleen Amsterdam verwacht nog enkele vacatures te kunnen vervullen voor de start van het schooljaar, want er lopen nog enkele sollicitaties. De gemeenten verwachten niet dat de vacatures na de start van het schooljaar nog snel vervuld zullen worden. Zoals een respondent het verwoordde: *'de vacatures die op 3 september nog openstaan, staan ook op 3 oktober nog open'*.

Een ander probleem is dat er vlak na de start van het schooljaar weer vacatures ontstaan. De openbare scholen in Rotterdam kampen met een groot aantal vacatures die vanaf 1 oktober ontstaan. In het openbaar onderwijs hebben leraren een opzegtermijn van drie maanden en veel leraren hebben vlak voor het einde van het schooljaar (begin juli) opgezegd, omdat ze inmiddels een andere baan hebben gevonden. Veel scholen komen er dus vlak voor de vakantie achter dat ze nog meer vacatures hebben. Daardoor neemt vlak na de start van het schooljaar het aantal vacatures weer toe.

In Amsterdam was hetzelfde probleem zichtbaar. Leek het aanvankelijk alsof er minder vacatures waren dan het vorige jaar, vlak voor het einde van het afgelopen schooljaar regende het ontslagaanvragen en lag het aantal vacatures weer op het peil van het

voorgaande jaar. Het late bekend worden van de vacatures bemoeilijkt ook hier de vervulling.

Oplossingen

Hoe de scholen de verwachte onvervulde uren precies gaan oplossen is nog onbekend, maar de respondenten hebben wel ideeën over welke noodoplossingen scholen zullen gaan toepassen.

Het vinden van een noodoplossing voor de openstaande uren wordt steeds moeilijker. Scholen zullen vanzelfsprekend de standaardoplossingen toepassen, zoals het tijdelijk uitbreiden van de uren van het zittend personeel of het samenvoegen van de klassen, maar dat is lang niet altijd mogelijk. Het inzetten van onderwijsassistenten of klassenassistenten zal vermoedelijk onvermijdelijk zijn en er zal in geruime mate, voor langere tijd gebruik van gemaakt moeten worden. Zeker Rotterdam beschikt in ruime mate over klassenassistenten. Klassenassistent is een In- en Doorstroombaan en Rotterdam heeft hen in het verleden veel geworven en hen extra opgeleid, zodat ze bijna volwaardig zijn aan een onderwijsassistent. En omdat ze de scholen niets kostten, namen scholen hen massaal aan. Den Haag maakt voornamelijk gebruik van onderwijsassistenten.

Voorals in Rotterdam, maar ook in de gemeente Den Haag blijkt dat deze oplossingen inmiddels eveneens niet meer voldoende zijn. De scholen ontkomen er niet aan om nog andere middelen toe te passen. De gemeenten zetten, zoals in de nota 'Vijfkwartsmaat' aangekondigd, een 'invalpool' op¹. Scholen maken daardoor steeds vaker gebruik van bijvoorbeeld 'moeders met een MBO-opleiding' of 'een gevluchte leraar', die wel een dagje voor de klas willen staan. Rotterdam is op dit moment bezig om zo'n invalpool op te zetten die kan voorzien in personen die scholen kunnen inzetten op het moment dat lessen dreigen uit te vallen. Zo willen ze bijvoorbeeld kunstenaars met een WIK-uitkering inzetten, zodat zij kinderen mee kunnen nemen naar een museum of hen tekenles kunnen laten geven. Wel gaat het erom om mensen te vinden die met kinderen kunnen omgaan. Desnoods krijgen ze daar wat extra scholing voor. De contactpersoon van de gemeente zou in dit kader graag willen dat de regelgeving rondom de geldstromen wat losser zouden worden. Scholen moeten meer ruimte krijgen voor het vinden van creatieve oplossingen. Als voorbeeld hiervoor noemt hij vervangingsfondsen. Hij zou graag willen dat wanneer een school geen vervanger kan vinden, maar bijvoorbeeld wel iemand die leerlingen mee naar het museum kan nemen, dit vergoed zou kunnen krijgen. Scholen hebben hier anders geen geld voor en hij vindt dit een betere oplossing dan het naar huis sturen van de leerlingen.

Lesuitval is ondanks deze maatregelen niet te voorkomen. Scholen willen kinderen niet graag naar huis sturen, maar *'het gebeurt steeds vaker en ook vaker dan scholen melden'*, zo merkte een respondent op.

1 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000). *Vijfkwartsmaat*. Den Haag: SDU.

Eén gemeente merkte op dat noodoplossingen het project ‘Weer samen naar school’ wat in de loop van de jaren is opgebouwd, ondermijnen. Al het personeel wat daarvoor is aangenomen is inmiddels gewoon les aan het geven. Extra begeleiding is er niet en juist achterstandsleerlingen worden daarvan de dupe.

Verwachtingen

Het potentieel aan vervangers is inmiddels in alle gemeenten vrijwel uitgeput. De gemeenten Den Haag, Rotterdam en Amsterdam waren allen zeer pessimistisch over de ontwikkelingen in de loop van het schooljaar. In de gemeente Den Haag is het afgelopen jaar schooljaar een groot aantal vervangers gevraagd om fulltime te komen werken. Hierdoor zijn er in de gemeente vrijwel geen vervangers meer en zal er waarschijnlijk sprake zijn van een toename van het percentage onvervulde vervangingsuren. Gedurende het schooljaar worden er dus alleen maar meer problemen verwacht met de vervanging. De gemeente verwacht dat de scholen elke dag zeker 200 mensen tekort komen. Daarnaast merkten de gemeenten op dat het tijdens het schooljaar veel moeilijker is om mensen te vinden. In Amsterdam zijn er nog wel enkele vervangers, maar de stad verwacht dat zij nog maar in enkele gevallen uitkomst kunnen bieden, aangezien het aantal veel te klein is.

De gemeente Rotterdam verwacht nog wel iets van de potentiële onderwijsassistenten binnen de gemeente. Er zijn nog wel werkloze onderwijsassistenten. Scholen hebben hen vooralsnog nauwelijks aangenomen, aangezien de extra opgeleide klassenassistenten het overgrote deel van de taken van een onderwijsassistent voor hun rekening namen. Zoals in de vorige paragraaf al duidelijk werd, kostten zij de school niets en waren ze eveneens goed opgeleid. Ook zijn er met hen geen contractuele verplichtingen, zodat ze hen snel kunnen inruilen voor een bevoegde leraar als die zich aanbiedt. De gemeente probeert nu de scholen over te halen toch onderwijsassistenten aan te nemen, omdat het er niet naar uitziet dat het lerarentekort af zal nemen en de enige oplossing een onderwijsassistent is. Alle gemeenten merkten op dat bij vacatures in de loop van het schooljaar de kans alleen maar groter is dat totaal onbevoegden, zoals een kunstenaar of een moeder, voor de klas komen te staan.

In het Rijswijkse deel van Ypenburg worden er dit jaar niet zo veel problemen verwacht met de vervulling van reguliere vacatures. Wel wat betreft vervanging: *‘vervanging is niet te krijgen’*. Voor het deel van Ypenburg dat onder Den Haag valt, is het beeld waarschijnlijk niet erg anders dan voor de rest van Den Haag.

Concentratie van problemen

Vacatures in de bovenbouw zijn, zoals ook al bleek uit de arbeidsmarktbarometer primair onderwijs van 2000-2001 moeilijker te vervullen dan vacatures in de onderbouw. Dit

bleek ook uit de Arbeidsmarktbarometer Primair Onderwijs. Leraren willen liever met wat jongere kinderen werken.

Ook het speciaal onderwijs ondervindt veel problemen bij de vervulling. De gemeente Den Haag merkte hierover op dat zij twee keer zoveel vacatures hebben voor het speciaal onderwijs als voor het reguliere basisonderwijs. Overigens neemt het speciaal onderwijs wel sneller onbevoegden aan dan het reguliere basisonderwijs. *‘Het gaat er tenslotte om dat er ten minste iemand voor de klas staat die met leerlingen om kan gaan’*. Dit zijn niet altijd zij-instromers, maar het kunnen ook andere mensen zijn.

In Den Haag zijn er duidelijke verschillen tussen scholen. Scholen in de binnenstad hebben meer last van ziekteverzuim en vacatures dan daarbuiten. Er is duidelijk een onderscheid tussen *‘sociaal-economisch sterke en zwakke buurten’*. De zwakke buurten zijn in Den Haag verantwoordelijk voor twee derde van alle vacatures. Daarmee samen hangen de verschillen tussen witte en zwarte scholen. Zwarte scholen zitten vaak in achterstandswijken en hebben dus ook meer vacatures. *‘Leraren willen gewoon liever werken op een sterke school in de periferie’*. Iets anders wat de verschillen tussen de zwakkere en sterkere buurten bepaalt, volgens de gemeente Den Haag, is het aantal 1.0 leerlingen. In de zwakkere buurten zitten meer 1.9 leerlingen en deze scholen hebben dus meer formatie dan een school met veel 1.0 leerlingen. Op deze laatste typen scholen is er een één leerkracht per klas, terwijl er op scholen met veel 1.9 leerlingen intern begeleiders zijn die eventueel als vervanger kunnen functioneren. Het gevolg hiervan is dat de weinige vervangers die er zijn, eerder op een school met veel 1.0 leerlingen terechtkomen.

In Rotterdam zijn er daarentegen minder verschillen tussen de scholen. Er zijn bijvoorbeeld weinig verschillen tussen achterstandsbuurtten en niet-achterstandsbuurtten of tussen zwarte en witte scholen. De gemeente verklaarde dit doordat er nog relatief veel idealistische leraren zijn die juist wel op een zwarte school willen werken. Een groter probleem is het wegtrekken van leraren uit de stad als geheel. Van oudsher trokken de katholieke scholen in Rotterdam veel leraren uit Brabant, maar langzamerhand trekken zij allemaal weg, aangezien er in Brabant ook genoeg werk te vinden is. Ook de huisvestingsproblematiek, het betaald parkeren en de hoge benzineprijzen dragen bij aan het onaantrekkelijker worden van Rotterdam om een baan te vinden.

In Amsterdam concentreren de problemen zich voornamelijk in Noord. Een groot deel van de vacatures die nu nog openstaan, zijn vacatures voor scholen in dat deel van de stad. Verwacht wordt dat ook tijdens het schooljaar dit het stadsdeel zal zijn met het hoogste aantal vacatures. Amsterdam probeert leraren te trekken door iets te doen aan de huisvestingsproblematiek. Door potentiële leraren uitzicht te geven op een huis, hopen zij alsnog leraren te vinden.

VINEX-locaties lijken niet meer problemen te hebben dan andere delen van de verschillende steden. Over het algemeen zijn deze locaties voor leraren relatief gezien aantrekkelijk, vanwege het minder stedelijke karakter, waardoor men minder last heeft van

grote stedenproblemen, zoals werd opgemerkt door de contactpersoon van Ypenburg. Vooral beginnende leraren willen graag op zo'n school werken. Daarnaast maken de scholen in Ypenburg deel uit van grote besturen, wat vaak een voordeel is bij het vinden van personeel. Het enige probleem dat VINEX-locaties hebben, is het groeiende leerlingenaantal, maar gezien de aantrekkingskracht van VINEX-locaties op leraren, zorgt dit niet voor extra problemen.

Ontwikkelingen

De grote steden melden allemaal dat de problemen met vacaturevervulling wederom zijn toegenomen. Zij kunnen het wel niet staven met cijfers, maar hebben, gezien de problemen van het afgelopen jaar en gezien het grote aantal vacatures dat hun ter ore komt, geen enkele twijfel dat het aantal onvervulde vacatures zal toenemen. Vervangers zijn inmiddels fulltime gaan werken en dus zullen de problemen in de loop van het jaar alleen maar groter worden.

Mobiliteit van leraren is, zoals al bleek uit de vorige paragraaf, een factor die ervoor zorgt dat scholen in een achterstandbuurt over het algemeen nog meer problemen krijgen met de vervulling van vacatures. Per gemeente kan dit overigens verschillen. Daarnaast is er in een aantal steden ook sprake van mobiliteit van leraren van de grote steden naar kleinere gemeenten in de omgeving, aangezien mobiliteit wordt bevorderd door de huisvestingsproblematiek en de parkeerproblemen in de grote steden.

Een deel van de vacatures wordt nu al veroorzaakt door vergrijzing. Dit probleem zal in de toekomst alleen maar toenemen. In Rotterdam was in 1998 het percentage leraren ouder dan 50 nog 18 procent. Inmiddels is dat al gegroeid tot 31.5 procent. In de toekomst zal het lerarentekort in Rotterdam dus alleen maar toenemen.

Structurele oplossingen: zij-instromers en LIO's

Eén van de oplossingen voor het lerarentekort is het aanstellen van zij-instromers. In Rotterdam vestigen ze hun hoop op zij-instromers en onderwijsassistenten. Zij-instromers kunnen relatief snel worden ingezet, omdat ze niet eerst een opleiding voltooid hoeven te hebben. Maar op dit moment loopt dat nog niet overal zo voorspoedig. De vier grote steden hebben een inspanningsverplichting om 200 zij-instromers aan te stellen. Rotterdam heeft er ongeveer 10 kunnen aanstellen, het precieze aantal was niet duidelijk. Het probleem bij zij-instromers is dat ze niet altijd zijn te vinden. Daarnaast zijn er problemen met het aanstellen. De gemeente heeft met de Pabo's veel gesteggel over de prijs en het opleidingstraject gehad. Ook in Den Haag ondervond de gemeente dit probleem, maar desondanks zijn er 25 zij-instromers aangesteld en in de loop van het schooljaar worden er nog 25 aangesteld, al zal dat niet voor 1 oktober gebeuren. De gemeente verwacht dat het daarbij niet blijft en er nog meer zij-instromers worden aangesteld. Over zij-instromers merkte de contactpersoon in Den Haag nog op dat het

vaak moeilijk is om zij-instromers te vinden, omdat ze vaak niet gelijk hun baan willen opzeggen om zo'n radicale omslag te maken. Het liefst willen ze toch eerst een opleiding en pas daarna voor de klas gaan staan. Omdat dit niet aangeboden wordt, haken potentiële zij-instromers vaak af.

In de gemeente Amsterdam zijn inmiddels ongeveer 40 zij-instromers aangesteld. Op dit moment zijn ze nog bezig om er nog een aantal aan te stellen. In Amsterdam gaat het vinden van zij-instromers relatief makkelijk. Per week melden zich ongeveer 2 of 3 mensen aan.

In het Rijswijkse gedeelte van Ypenburg waren nog geen zij-instromers aangesteld, maar de respondent verwachtte dat dit vanaf 1 januari wel het geval zal zijn. Ypenburg hoort vanaf die datum bij de gemeente Den Haag, waardoor de scholen onder het Haagse zij-instroombeleid zullen vallen.

Zowel in Rotterdam als in Den Haag zijn leraren in opleiding (LIO's) een belangrijke manier om vacatures te vervullen. In Rotterdam zijn er inmiddels zo'n 150 aangesteld. Opvallend in zowel Rotterdam als Den Haag is dat er zeer veel LIO's afkomstig zijn uit andere gemeenten. Dit komt waarschijnlijk doordat de gemeenten een grote aantrekkingskracht op hen uitoefenen, omdat beide gemeenten LIO's een betaalde aanstelling geven. De gemeente Den Haag voert zelfs een landelijke actie om LIO's uit het hele land naar Den Haag te trekken. Dit heeft er wel toe geleid dat het percentage LIO's op een school drastisch kan toenemen. In Den Haag was er zelfs één school die zichzelf, vanwege het hoge percentage LIO's zo langzamerhand *'een verlengde Pabo'* zag worden. De gemeenten verwachten overigens niet dat ze deze LIO's kunnen vasthouden. Uit ervaring is gebleken dat zij na hun afstuderen alsnog ergens anders gaan werken.

De contactpersoon van de gemeente Den Haag verwacht alleen structurele oplossingen te kunnen vinden als zowel scholen als het Ministerie nader gaan nadenken over functiedifferentiatie. Leraren zouden zich moeten beperken tot lesgeven en niet meer allemaal kleine taken ernaast moeten doen. Daarvoor moet ander personeel worden aangenomen. Deels wordt dit al gedaan door onderwijsassistenten, maar dit is nog te beperkt. *'Het is een illusie te denken dat elke leraar die uit het onderwijs vertrekt, vervangen kan worden door een volledig afgestudeerde van de Pabo'*. Ook het inzetten van zij-instromers is niet voldoende.