

Vergaderjaar 1999–2000

27 127

Financiële verantwoordingen over het jaar 1999

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 1 september 2000

Bij de behandeling van de financiële verantwoording over 1999 heeft de Kamer om aanvullende informatie gevraagd over de onderwerpen lerarentekort en voortijdig schoolverlaten. In een aantal gevallen is het mogelijk om deze informatie hierbij te geven. In andere gevallen geef ik in deze brief aan of het opnemen van de informatie in volgende toekomstige verantwoordingen mogelijk is. Tenslotte vermeld ik de stand van zaken met betrekking tot de wens van de Kamer om inzicht te krijgen in de kostendekkendheid van de materiële vergoeding in het primair en voortgezet onderwijs.

1. Lerarentekort

Het onderwerp lerarentekort is recent nog op de volgende wijzen aan de orde geweest:

- a. Tweede voortgangsrapportage Maatwerk voor Morgen (22 maart 2000)
- b. Maatwerk 2, vervolgnota over een open onderwijsarbeidsmarkt (23 juni 2000)

De Kamer heeft opgemerkt dat de problematiek van het lerarentekort in de verantwoording 1999 vooral wordt beantwoord voor het primair onderwijs, maar dat de problematiek ook speelt bij overige sectoren. Te beginnen in de verantwoording over het jaar 2000 zal deze problematiek ook voor het voortgezet onderwijs en de bve-sector worden gevolgd. Op het gebied van de (onderwijs-)arbeidsmarkt is gelukkig al vrij veel informatie voorhanden (ramingen, arbeidsmarktbarometers). Door middel van deze rapportages wordt de Kamer regelmatig voorzien van adequate informatie.

In het kader van de begrotingsverantwoording zal ik vooral gebruik maken van deze bestaande informatiebronnen. Waar nodig zal ik additioneel onderzoek uitzetten.

Voorts had de Kamer een aantal concrete vragen, waarop ik puntsgewijs zal ingaan.

Is het mogelijk het percentage betreffende het aantal onvervulde vacatures en ziekteverzuim dat langer heeft geduurd dan een week volgend jaar ook voor het primair onderwijs en het bve-veld te leveren?

Met de onderwijsinspectie zal worden gezien of dit mogelijk is. Op basis van beschikbare informatie is het thans wel mogelijk om meer inzicht te geven van de omvang van niet-vervulde vacatures.

PO

Het percentage niet vervulde vacatures bij het begin van het schooljaar is bekend. Daarbij treedt de laatste jaren een stijging op:

Ontwikkeling van het percentage onvervulde uren van het totaal aantal reguliere uren

Schooltype	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BO	4,4	5,5	4,7	5,8	4,1	7,3	8,1
SBO/VEC	3,9	10,6	9,0	8,6	8,7	14,0	13,1

(Arbeidsmarktbarometer primair onderwijs 1999/2000)

Het genoemde percentage betekent dat van de te vervullen *vacatures* in dat jaar bij de aanvang van het schooljaar in het basisonderwijs 8,1% niet is vervuld. In de loop van het schooljaar wordt een groot deel van de vacatures alsnog vervuld.

Op basis van de gegevens uit de arbeidsmarktbarometer kan het totaal aantal niet vervulde vacatures in het primair onderwijs aan het begin van het schooljaar 1999/2000 op circa 400 FTE worden geraamd. In het primair onderwijs zijn ongeveer 100 000 FTE's nodig. Dat betekent dat deze vacatureruimte circa 0,4% is.

Door inzetten van vervangers, schoolhoofd voor de klas, samenvoegen van groepen etc. wordt het meeste opgelost.

BVE

Op dit moment zijn wel gegevens beschikbaar op grond van de jaarlijkse arbeidsmarktbarometer BVE. Deze peilt op twee momenten: bij de start van het cursusjaar rond september en halverwege het cursusjaar rond januari het ontstaan van vacatures, de vervulling van vacatures en eventuele knelpunten. De arbeidsmarktbarometer BVE betreft gegevens over zowel reguliere als vervangingsvacatures. De gegevens zijn al eerder aan de TK verzonden.

Reguliere vacatures

Bij de start van het cursusjaar 1999–2000 is er ca 4.5% vacatureruimte; halverwege het cursusjaar is nog bijna 1% van de vacatures onvervuld. In totaal blijkt van de vacatureruimte ongeveer 83% wordt vervuld. Bijna een vijfde van de vacature uren stond op het moment van ondervraging nog open.

De nog openstaande vacatures vormen een belangrijke indicator voor de krapte op de arbeidsmarkt.

Het percentage onvervulde uren aan het begin van het schooljaar is bij de sectoren techniek (24%) en economie (22,5%) het hoogst. In de sector DGO wordt ca 9% van de vacature uren niet vervuld, terwijl vacatures in de educatie voor 16% onbezet blijven. De vacaturevervulling in het

Noorden en Oosten verloopt beter dan in het westen en zuiden van het land. Daar blijven ca 20% van de reguliere vacatures onvervuld.

Vervangingsvacatures vanwege ziekteverzuim

In de arbeidsmarktbarometer is tevens gevraagd naar de vervangingsvacatures en de werving voor vervangingsvacatures. Bij driekwart van de ondervraagde units is in beide peilperiodes geworven voor vervangingsvacatures voor totaal 205 fte's. Gemiddeld genomen is 75% van de vervangingsvacature ruimte voor onderwijzend personeel vervuld en resteert ca 25% als onvervulde vacatures.

De sectoren economie en educatie scoren het laagst op vervulde vacatures, namelijk 55.6% respectievelijk 71.8%. Terwijl de sector techniek 75.3 van de vervangingsvacatures weet te vervullen. De sector DGO slaagt erin voor 89.3% de vervangingsvacatures te vervullen.

Uit de vergelijking van het vervullen van vacatures bij reguliere en vervangingsvacatures blijkt dat de reguliere vacatures iets eenvoudiger te vervullen zijn, 83% tegen 75%.

Gemiddeld genomen wordt in de BVE-sector toch circa 21% van de ontstane vacatures niet vervuld.

In het voortgezet onderwijs is sprake van 1,3% onvervulde vacatures die langer dan 1 week openstonden; geeft dit percentage het werkelijke lerarentekort weer?

Neen, het percentage geeft niet de omvang van het werkelijk lerarentekort weer. Van het totaal aantal te verzorgen lessen blijkt in de eerste week van november dat 1,3% niet werd gegeven omdat geen leraar voor de structurele of de vervangingsbetrekking beschikbaar was. Hiernaast hebben de scholen om lesuitval te voorkomen bijna 1% van de lessen toebedeeld in overuren en bijna 6% aan on(der)bevoegde leraren. Het aantal on(der)bevoegde lessen is daarmee ten opzichte van de voorgaande jaren met bijna 1% van het totaal aantal lessen toegenomen.

«Uit de staten inzake maximale vraag en maximale werkgelegenheid valt niet op te maken hoe dit per schooljaar verloopt. In het primair onderwijs zou dit als gevolg van de klassenverkleining schoksgewijs moeten verlopen. Is dit waar? Voorts zijn de aantallen personen en niet de aantallen FTE's aangegeven. Valt op termijn aan te geven hoe de ontwikkeling in FTE's zal zijn, zodat voortaan helder is of de gemiddelde taakomvang toe- of afneemt? Zijn de prognoses inzake vraag en werkgelegenheid afgestemd op de norm 36?»

Het klopt dat het aantal onvervulde vacatures aan het begin van een schooljaar het grootst is (zie ook vraag 1). Wanneer er sprake is van een sterke toename van de toegekende formatie aan het begin van een schooljaar (b.v. in verband met de klassenverkleining) is het aantal onvervulde vacatures aan het begin van een schooljaar ook hoger.

De aantallen kunnen zowel in personen als in FTE's weergegeven worden. Afhankelijk van de gewenste informatie zullen aantallen worden opgenomen in FTE's, personen of beide.

De prognoses zijn inderdaad afgestemd op de norm 36.

Hoe groot is de bedreiging van het lerarentekort voor de continuïteit en de kwaliteit? Als vacatures niet kunnen worden ingevuld, moet dan niet iets worden gedaan aan methodiek, onderwijstijden, e.d.?

PO

Tot nu toe is het probleem van het lerarentekort in het basisonderwijs vooral een probleem met betrekking tot vervanging bij ziekte. Het afgelopen schooljaar zijn vrijwel alle reguliere vacatures vervuld. De bedreiging voor de continuïteit en kwaliteit waarover de inspectie spreekt, heeft vooral betrekking op de problemen in met name de grote steden om voldoende vervangers te vinden. Vaak moeten scholen noodgrepen toepassen: directeuren, remedial teachers en interne begeleiders leveren een deel van hun niet-lesgebonden uren in om de taken over te nemen van de zieke collega's. Hierdoor komen hun andere taken in de knel. Indien geen andere oplossingen voorhanden zijn, worden soms ook groepen naar huis gestuurd. In Maatwerk-2 zijn nieuwe voorstellen gedaan om deze problemen het hoofd te bieden. Zolang er geen structurele tekorten zijn (dat wil zeggen zolang de reguliere vacatures vervuld kunnen worden), is er geen reden om structurele maatregelen te treffen met betrekking tot de methodiek van het onderwijs. Wel wordt in september a.s. een voorstel gepresenteerd met betrekking tot de inrichting van de lestijden. Dat voorstel zal er op gericht zijn om scholen aan te zetten tot een optimaal gebruik van de voor het onderwijs meest effectieve uren. Tegelijkertijd zal aan scholen meer ruimte geboden worden om tot invullingen van de lestijden te komen die passen bij de situatie ter plaatse.

VO

In het VO is de situatie vergelijkbaar met het PO. Scholen streven ernaar de reguliere vacatures zoveel als mogelijk te bezetten door veel niet-lesgebonden uren in te ruilen met lessen, gaan over tot clustering van vakken en vervullen vacatures met onbevoegde leraren die wel vakbekwaam zijn. Het geheel vergt een flexibel organisatorisch vermogen van de scholen om het behoud van kwaliteit te waarborgen.

BVE

Voor de BVE-sector geldt dat ca 21% van de vacatures niet vervuld worden. De instellingen voorzien in de vacatures door uitbreiding van de betrekkingssomvang (42%) en door het aantrekken van personen uit de beroepspraktijk (41.7%). Dit brengt onder andere al met zich mee dat roosters en onderwijstijden van deelnemers in de loop van het jaar worden aangepast. De modulaire opbouw van het curriculum brengt met zich mee dat instellingen, in geval van vacatures, creatief naar oplossingen zoeken om vacature-uren over deelnemers en groepen deelnemers te verspreiden om uitval van lessen te beperken en vertraging in het behalen van de kwalificaties wordt voorkomen.

Als formatieplaatsen vanwege het lerarentekort niet kunnen worden bezet, moet dit in het financieel jaarverslag terug te vinden zijn.

PO

In 1999 was de omvang van de vacatureruimte aan basisscholen ca fl. 37,5 miljoen. In de oorspronkelijke begroting was een vacatureruimte van ca fl. 32,5 miljoen opgenomen. Dit verschil wordt deels veroorzaakt door een hoger prijsniveau, deels door een volumeverschil (meer vacatures). In het financieel jaarverslag 2000 zullen zo goed mogelijk de gegevens over de omvang van de vacatureruimte opgenomen worden.

Informatie met betrekking tot het lerarentekort wordt verkregen via de Arbeidsmarktbarometer. Uit het jaarverslag van OCenW kan worden afgeleid in hoeverre de begrote uitgaven daadwerkelijk aan het veld ter beschikking zijn gesteld. Er kan niet worden afgeleid of de instellingen geld tekort dan wel over hebben vanwege personele aangelegenheden. Immers, de instellingen worden op lump sum basis bekostigd, en niet op declaratiebasis.

De instellingen geven achteraf via de jaarrekening inzicht in de wijze waarop de beschikbare middelen zijn ingezet.

Kan er een relatie gelegd worden tussen lerarentekort en gebruik van nascholing?

PO en VO

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het volgen van opleidingen tijdens werktijd moeilijker wordt naarmate vervangers moeilijker te krijgen zijn. Exacte gegevens over deze relatie zijn echter niet beschikbaar, en zonder grote bevragingslast voor de scholen niet te verkrijgen.

BVE

Invulling van deze wens van de Kamer is gezien de wijze waarop de BVE-instellingen worden bekostigd niet goed mogelijk. De ruimte voor eigen invulling van de uitgaven die direct samenhangt met financiering via een lumpsum verdraagt zich niet goed met de gedetailleerde monitoring van uitgaven die nodig zou zijn om de vraag te kunnen beantwoorden. Daar komt bij dat er ook blijkt het rapport van de Inspectie geen aanleiding om de BVE-instellingen in de toekomst op dit punt intensiever te gaan monitoren.

Het inspectierapport meldt immers op pagina 145: «Bij de meeste onderzochte instellingen vindt scholing plaats in ICT gebruik. Andere scholings-thema's zijn de veranderende rol van de docent, flexibel leren en toetsing en examinering. Met name op dit laatste aspect wordt de scholing bij de meeste instellingen terecht verplicht gesteld.»

2. Voortijdig schoolverlaten

De Kamer heeft de wens uitgesproken dat gegevens over schooluitval volgend jaar wel gegeven kunnen worden. Daaruit zou kunnen blijken dat in elk geval de registratie op orde is.

Ik heb toegezegd te proberen om de gevraagde cijfers bij de verantwoording 2000 te leveren. De stand van zaken ten aanzien van de informatie over voortijdig schoolverlaten is als volgt: Zoals eerder aan de Kamer is gemeld is registratie van VSV'ers een belangrijk punt van zorg. Met het oog daarop wordt thans langs twee lijnen gewerkt aan het verbeteren van de registratie: de RMC-wet waarin de meldplicht van de onderwijsinstellingen wordt geregeld en de Wet Onderwijsnummer.

Uitgaande van een spoedige invoering van het Onderwijsnummer zullen de verbeterde gegevens eerst over 3 á 4 jaar beschikbaar zijn. Vooruitlopend daarop wordt thans gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijke VSV-monitor die voorlopig zal worden gevuld met indicatoren gebaseerd op gegevens uit de jaarlijkse effectrapportages van de RMC-gemeenten.

Onlangs is aan Sardes opdracht gegeven om een steekproef-onderzoek te doen naar de achtergrondkenmerken van de VSV'ers die in het schooljaar 1999/2000 bij de RMC-gemeenten zijn aangemeld. De resultaten van dit

onderzoek alsmede de effectrapportages van de RMC-gemeenten over het schooljaar 1999/2000 zullen in het najaar aan de Kamer worden gerapporteerd. De bedoeling is dat daarmee ook tegemoet zal worden gekomen aan de wens van de Kamer om voor de Financiële verantwoording 2000 meer cijfers over VSV te presenteren.

Is er in het kader van bijvoorbeeld het grotestedenbeleid gekeken hoe het precies zit met schooluitval?

De problematiek van schooluitval concentreert zich met name rond de grote steden. Uit dat oogpunt is voor de G25 extra budget vrijgemaakt ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Deze gemeenten dienen in de meerjarige ontwikkelingsplannen hun voornemens voor de aanpak van het voortijdig schoolverlaten aan te geven. Hierover zal in het najaar uitgebreid aan de Kamer worden gerapporteerd. Overigens wordt met de 4 grote gemeenten thans gewerkt aan de ontwikkeling van een GOA-kernmonitor waarin tevens indicatoren m.b.t. VSV zijn opgenomen. De monitor zal eerst worden gevuld wanneer de gegevens op basis van het onderwijsnummer beschikbaar komen, naar verwachting over 3 á 4 jaar. De kernmonitor staat model voor de GOA-monitor die uiteindelijk door alle gemeenten zal worden gebruikt.

3. Kostendekkendheid materiële vergoeding

Bij PO loopt momenteel een evaluatie van de materiële vergoedingen. Volgend jaar kan de Kamer concreet, cijfermatig over de uitkomsten geïnformeerd worden.

Bij VO worden momenteel de mogelijkheden onderzocht om de gewenste informatie (werkelijke bestedingen versus normvergoeding) te halen uit de financiële jaarverslagen 1999 van vo-scholen. In de verantwoording over 2000 zal ik de Kamer hierover nader informeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans