

Vergaderjaar 2000–2001

23 328

Arbeidsmarktbeleid onderwijs

Nr. 74

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 3 juli 2001

1. Inleiding

Met het op 15 juni jl. gesloten onderhandelaarsakkoord over verlenging van de CAO, sector Onderwijs (PO, VO, BVE) en uitwerking van de maatregelen, zoals voorgesteld door de werkgroep Van Rijn is een belangrijke verbetering bereikt in de wervingspositie voor het onderwijspersoneel. De afgesproken maatregelen en de positieve reacties daarop hebben de aantrekkelijkheid van het leraarsberoep een sterke impuls gegeven. Het is van groot belang dat in de komende jaren deze krachtige arbeidsmarktpositie nog verder wordt uitgebouwd.

De verbeterde wervingspositie van het onderwijs zal echter niet onmiddellijk het tekort aan leraren opheffen. Bij de aanvang van het schooljaar zullen in bepaalde gebieden tekorten aan leraren onvermijdelijk zijn. De verhoogde schoolbudgetten, waarvoor scholen met ingang van 1 augustus a.s. de beschikking zullen hebben, geven echter de ruimte voor een scala aan alternatieve oplossingen, zoals de inzet van onderwijs-assistenten, leraren in opleiding (lio's) en zij-instromers. Ik heb de scholen bij brief (zie bijlage)¹ geïnformeerd over deze mogelijkheden. Indien zich bij het begin van het schooljaar op bepaalde plaatsen voor scholen ernstige problemen voordoen, zal ik voorzien in gerichte advisering en ondersteuning vanuit het ministerie.

Met het maatregelenpakket wordt ca. 1 mld gulden extra in personeel en scholen geïnvesteerd. Belangrijke bouwstenen van dit akkoord zijn:

- een globale verdrievoudiging van het, op instellingsniveau vrij besteedbare, decentrale Schoolbudget (1);
- een verdere verkorting van de carrièrepatronen van 21 à 22 jaar tot 18 jaar voor de verschillende leraarsfuncties (2).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In deze brief wordt u nader geïnformeerd over de hoofdlijnen van het onderhandelaarsakkoord (paragraaf1). Vervolgens wordt specifiek inge-

gaan op de mogelijkheden die het akkoord biedt voor de te voorziene vacatureproblematiek bij aanvang van het schooljaar 2001–2002 (paragraaf 2). Onderdeel van het onderhandelaarsakkoord is een verlenging van de CAO tot 1-2-2003 (paragraaf 3). In paragraaf 4 tenslotte wordt een overzicht gegeven van de kosten en de financiering van het pakket.

2. Hoofdpijnen van het onderhandelaarsakkoord

2.1 Schoolbudget

Met de substantiële verhoging van het Schoolbudget neemt de ruimte voor scholen om een eigen arbeidsmarkt- en personeelsbeleid te voeren aanzienlijk toe. Niet alleen maakt dit op korte termijn op de school-specifieke situatie toegesneden oplossingen voor de arbeidsmarktproblematiek mogelijk. Het schoolbudget in bredere zin draagt bij aan de noodzakelijke kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Differentiatie binnen de leraarsfunctie en introductie van nieuwe ondersteunende functies, bieden de mogelijkheid om scholen in te richten als moderne arbeidsorganisaties.

Het Schoolbudget is, ook in de sector Primair Onderwijs (PO) vrij besteedbaar voor personele uitgaven. In de CAO 2000–2002 is, ingaande schooljaar 2001–2002, een eerste stap gezet bij de opbouw van het Schoolbudget, via toekenning van een decentraal schoolbudget van structureel 240 mln voor de sectoren PO, VO en BVE. Voor de sector PO is daarbij bij de mogelijke bestedingsdoelen een accent gelegd op management, ondersteuning en arbeidsmarktbeleid (moa). In het kader van de afspraak over flexibilisering van de arbeidsduur («verzilvering» van de volledige adv) is dit budget in november met 10% verhoogd. Vervolgens is voor de sector PO in maart 2001 met sociale partners overeen gekomen om het moa-budget en andere decentrale budgetten (budget voor integraal personeelsbeleid, nascholingsbudget en arbeidsmarktknelpuntenbudget) samen te voegen, waarbij de bestedingsvoorwaarden verder zijn geglobaliseerd («ontschotting»). Het voornemen is om per 1-8-2002 deze ontschotting van decentrale budgetten te voltooien, in het perspectief van een mogelijke introductie van lump sumfinanciering in het PO op middellange termijn.

In het onderhandelaarsakkoord is thans afgesproken om het Schoolbudget in de sectoren PO, VO en BVE te verhogen met 580 mln, met het oog op de volgende bestedingsmogelijkheden:

- (verdergaande) functiedifferentiatie;
- beloningsdifferentiatie;
- schoolontwikkeling in het VO;
- faciliteren van zij-instroom en (betaalde) LIO's;
- arbeid en zorg.

Weliswaar zijn deze mogelijke bestedingsdoelen in aansluiting op het advies van de werkgroep Van Rijn in het akkoord genoemd, scholen kunnen echter zelfstandig besluiten over de inzet van het Schoolbudget. De enige uitzondering hierop vormt de besteding ten behoeve van betaald ouderschapsverlof en de uitvoering van de uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) ten aanzien van de herintreders.

Functiedifferentiatie

Functiedifferentiatie kan, naast de inkorting van de carrièrepatronen, een belangrijk instrument zijn voor verbetering van het loopbaanperspectief van het onderwijspersoneel. Via functiedifferentiatie worden de doorstroommogelijkheden binnen het functiegebouw vergroot. Goede

doorstroommogelijkheden zijn noodzakelijk om als professionele arbeidsorganisatie te functioneren en daarmee een concurrerende positie op de arbeidsmarkt te verkrijgen.

Met het onderhandelaarsakkoord, wordt niet alleen de financiële ruimte voor functiedifferentiatie vergroot, maar zijn tevens concrete afspraken gemaakt over de ontwikkeling van instrumenten om de functie-differentiatie op instellingsniveau vorm te geven. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van een nieuwe functie van leraar in het primair onderwijs met een zwaardere taakinhoud en een daarbij behorende hogere beloning.

Functiedifferentiatie maakt tevens een evenwichtige personeelsopbouw mogelijk, die aansluit op de nieuwe eisen die aan de organisatie van het onderwijsproces worden gesteld. Er is sprake van een omslag van overdracht van kennis, naar het aanleren van vaardigheden aan leerlingen om zich een leven lang te ontwikkelen («leren leren»).

Voortdurende maatschappelijke veranderingen en culturele diversiteit vragen om een onderwijsproces waarin ruimte aanwezig is voor maatwerk, op zodanige wijze dat zowel excellente als zwakke leerlingen en deelnemers hun competenties maximaal kunnen ontwikkelen. De organisatie van het onderwijsproces wordt door een aantal trends ingrijpend veranderd. Ten eerste is dat de trend van zelfstandig leren die is ingezet met studiehuis, basisvorming en de open leercentra binnen het BVE-onderwijs. Daarnaast is er sprake van een toenemende behoefte aan leren in interactie met de omgeving van de school. Het accent binnen het onderwijsproces verschuift van de individuele professionaliteit van de leraar (staande voor zijn of haar groep/klas) naar een organisatie van professionals: leraren en andere deskundigen. Deze gedifferentieerde personeelsinzet moet het ook voor grootschalige instellingen mogelijk maken om kleinschalig of zelfs individueel onderwijs te bieden.

Vanuit dit perspectief is niet alleen differentiatie *binnen* de leraarsfunctie, maar ook *binnen* de onderwijsondersteunende functies gewenst. Aan de inzet van onderwijsondersteunend personeel kan op deze manier een extra impuls worden gegeven. Zo vraagt ICT om extra ondersteuning van technisch personeel. Daarnaast biedt de extra inzet van bestaande en de inzet van nieuwe onderwijsondersteunende functies mogelijkheden om de hierboven genoemde ontwikkelingen in de organisatie van het onderwijsproces vorm te geven.

Ter bevordering van het gebruik van functiedifferentiatie op instellingsniveau wordt nog deze zomer een implementatieplan opgesteld. De inhoud van dit plan zal worden opgenomen in Maatwerk 3. Bedoeling van dit plan is de instellingen instrumentatie te bieden voor een zo optimaal mogelijk gebruik van de met de verhoging van het schoolbudget geboden extra ruimte.

Beloningsdifferentiatie

Met de verkorting van de carrièrepatronen van leraren tot een uniforme lengte van 18 jaar per 1 augustus 2002, wordt opnieuw een belangrijke stap gezet in de richting van een meer marktconform loongebouw. Tegelijkertijd worden de belemmeringen in de regelgeving voor de toepassing van moderne beloningsinstrumenten op instellingsniveau geschrapt. Het betreft hier de belemmering in de huidige regelgeving voor het primair onderwijs voor de toekenning van extra periodieke verhogingen op basis van het functioneren van personeelsleden. Door de aanpassing van de regelgeving krijgen de instellingen de ruimte de beloning van personeelsleden met een loopbaanonderbreking beter af te stemmen op het functio-

neren van betrokkenen. De aanpassing van de regelgeving biedt de instellingen ook in algemene zin de ruimte voor de invoering van integraal personeelsbeleid, waarover in de CAO Onderwijs (PO, VO, BVE) 1999–2000 concrete afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de randvoorwaarden en de financiële ruimte.

Tenslotte biedt de aanpassing van de regelgeving de werkgever de mogelijkheid om bij de vaststelling van het salaris bij indiensttreding niet alleen rekening te houden met voorafgaande betaalde werkervaring, maar ook met voorafgaande onbetaalde werkervaring voor zover deze relevant is voor de functieuitoefening.

Schoolontwikkeling in het VO

Bij de verhoging van het Schoolbudget is voor de sector VO specifiek rekening gehouden met de noodzakelijke extra impuls voor Schoolontwikkeling in het VO. Deze extra prioriteiten geven scholen de ruimte om te zoeken naar creatieve oplossingen, zonder dat de vraag naar leerkrachten wordt vergroot. Deze oplossingen kunnen vooral worden gezocht in grotere inzet van onderwijsondersteunend personeel (functie-differentiatie). Dit ondersteunend personeel kan taken van leerkrachten overnemen, waardoor deze leerkrachten meer de tijd krijgen om zich op schoolontwikkeling te richten.

Leerkrachten kunnen die tijd benutten door vakoverstijgend bezig te zijn, door leermiddelen te ontwikkelen en door variatie in didactische werkvormen te creëren.

Daarbij gaat het niet alleen om het overnemen van meer klassieke taken zoals toezicht houden, kopiëren en het bijhouden van de cijferadministratie. Een meer toekomstgerichte inzet kan gericht zijn op een andere organisatie van het onderwijsproces, waarbij onderwijsassistenten onder verantwoordelijkheid van de docent, instructie geven en leerlingen begeleiden in het studiehuis.

Bij het vormgeven van schoolontwikkeling is ook van belang dat schoolleiders toegerust worden om hieraan leiding te geven. Dit kan gebeuren door hun training, coaching en reflectie aan te bieden. Ook hiervoor kan het Schoolbudget worden ingezet.

Faciliteren van zij-instroom en (betaalde) LIO's

In de vraag naar leerkrachten zal de komende jaren niet alleen kunnen worden voorzien via de instroom vanuit de initiële lerarenopleidingen.

Het aanboren van nieuwe doelgroepen is daarom van groot belang. De verhoging van het Schoolbudget geeft instellingen, naast de bestaande stimuleringsregelingen, extra ruimte voor scholing en begeleiding van zij-instromers en voor het aanbieden van een betaald LIO-schap.

De positie van studenten wordt hiermee versterkt.

Gegeven deze extra financiële ruimte zijn er voldoende waarborgen dat, indien aan vierdejaarsstudenten verantwoordelijkheden worden gegeven die ontheffing van de bevoegdheid vereisen, deze een benoeming als LIO-met-leerarbeidsovereenkomst met bijbehorende rechtspositie kan worden aangeboden.

Arbeid en Zorg

Met de introductie van betaald ouderschapsverlof in het onderwijs wordt de achterstand die het onderwijs op dit terrein heeft ten opzichte van andere overheidssectoren teniet gedaan. Aangezien de verlofrechten in het primair onderwijs op dit moment nog centraal zijn geregeld, wordt tot

1 augustus 2002 een recht op betaald ouderschapsverlof geïntroduceerd in deze regelgeving voor ouders van kinderen van 0 tot en met 2 jaar. Door het betaald ouderschapsverlof vooralsnog te beperken tot deze leeftijdscategorie, wordt een evenwicht nagestreefd tussen enerzijds de vergroting van de vervangingsvraag en anderzijds de vergroting van het aanbod door verbetering van de aantrekkelijkheid van het beroep. Met ingang van 1 augustus 2002 zullen de regeling betaald ouderschapsverlof en andere daarmee samenhangende verlofbepalingen worden overgebracht naar het decentrale niveau, de CAO-PO. Uitgangspunt daarbij is een verlofregeling die in de structurele situatie de vergelijking met verlofregelingen in andere overheidssectoren kan doorstaan.

3. Verlenging CAO 2000–2002

Onderdeel van het onderhandelaarsakkoord is een verlenging van de lopende CAO 2000–2002 tot 1 februari 2003. Aan een beheerste marktconforme, generieke loonontwikkeling is als volgt invulling gegeven:

- In december 2001 ontvangt het onderwijspersoneel een eindejaarsuitkering ter grootte van 1,25%.
- Daarnaast wordt in 2001 eenmalig 0,25% beschikbaar gesteld voor een persoonlijk ontwikkelingsbudget.

Deze uitkeringen in 2001 vloeien voort uit de zogenaamde MEV-clausule opgenomen in de vorig jaar gesloten onderwijs CAO 2000–2002. In de lopende CAO is afgesproken dat, indien de lonen in de marktsector in 2001 meer stijgen dan het ten tijde van het afsluiten van de CAO afgesproken percentage van 2,75, het verschil wordt verrekend in de vorm van een eindejaarsuitkering. Dat verschil wordt overigens definitief vastgesteld op basis van de raming van de contractloonontwikkeling, zoals opgenomen in de Macro Economische Verkenning 2002 (MEV 2002) van het Centraal Planbureau die in september wordt gepubliceerd. In het Centraal Economisch Plan 2001 wordt uitgegaan van een raming van 4%. In de meest recente ramingen (CPB-report juni 2001) wordt de contractloonontwikkeling geraamd op 4,25%.

- Per 1 januari 2002 worden de salarissen structureel verhoogd met 1,25%;
- Per 1 juli 2002 nog eens met 2%.

Daarnaast is afgesproken om de komende CAO-rondes te streven naar een opbouw naar een 13e maand voor het onderwijspersoneel. In 2002 is een eindejaarsuitkering beschikbaar van 3,75%, waarvan 1,3% incidenteel en 2,45% structureel.

Het structurele deel van de eindejaarsuitkering 2002 omvat onder meer de 1,5% die beschikbaar was op basis van de MEV-clausule 2001 en de opbrengst van de bevrozing van de ziektekostenregeling voor het onderwijspersoneel (ZKOO-regeling). In de lopende CAO 2000–2002 is overeengekomen de ZKOO-uitkeringen te bevroren en de opbrengst hiervan met ingang van 2001 terug te sluizen via een structurele eindejaarsuitkering. De hoogte van dit deel van de eindejaarsuitkering is dus afhankelijk van de ontwikkeling van de ziektekosten. Dit betekent dat de structurele component van de eindejaarsuitkering 2002 nog iets hoger zou kunnen uitvallen als de ziektekosten in 2002 meer zouden stijgen dan nu door het CPB wordt geraamd.

Omerekend naar hun effect op jaarbasis betekenen de afspraken bij de verlenging van de onderwijs CAO een contractloonstijging van 3,73% in 2002. Dit is vrijwel gelijk aan de CPB-raming voor de loonstijging in de marktsector in dat jaar (3,75%). De verlengde CAO bevat geen clausule om

een eventueel hoger uitvallende loonstijging in de marktsector in 2002 alsnog in de salarissen te verwerken.

4. Kosten en financiering van het onderhandelaarsakkoord

In tabel 1 is het kostenbeslag van het onderhandelaarsakkoord weergegeven:

Tabel 1: Kosten van het onderhandelaarsakkoord

	2001	2002	2003	2004 e.v.
Generieke salarisverhoging	391	1 256	1 292	1 322
– vv algemene salarismaatregel		484	739	759
– vv eindejaarsuitkering	336	772	516	530
– vv overig	55		37	33
Maatregelen «Van Rijn»	430	936	985	985
– vv inkorting carrièrelijnen	173	365	407	407
– vv ophoging schoolbudgetten	257	571	578	578
Totaal CAO 2002–2003	821	2 192	2 277	2 307

In totaal is in de CAO een bedrag van ruim 2,3 mld gulden geïnvesteerd in het onderwijs. Daarvan heeft ca. 1,35 mld betrekking op de overeengekomen marktconforme loonontwikkeling. Het structurele kostenbeslag van de additionele maatregelen naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Van Rijn is bijna 1 mld gulden.

Bij de financiering van het akkoord is een strikte scheiding aangebracht tussen de generieke salarisverhogingen, die zijn gefinancierd uit de reguliere kabinetsbijdrage, en de investeringen ter bestrijding van arbeidsmarktknelpunten, gefinancierd uit de middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld in het kader van Van Rijn.

Wel is vanuit de reguliere loonruimte 32 mln structureel vrijgemaakt om binnen het pakket «Van Rijn» de kosten van de zgn. bindingstoelage (voor OOP en directeuren) te kunnen dekken (zie ook post overig in tabel 1).

De dekking van de kosten van het onderhandelaarsakkoord is weergegeven in tabel 2:

Tabel 2: Dekking van de kosten van het onderhandelaarsakkoord

	2001	2002	2003	2004
Kabinetsbijdrage 2001–2003	327	1 131	1 286	1 313
Taakstelling ziektekosten		– 38	– 39	– 40
Kabinetsmiddelen «Van Rijn»	430	936	985	985
Overig	64	163	45	49
totale dekking CAO 2002–2003	821	2 192	2 277	2 307

De belangrijkste dekking voor de CAO wordt gevonden in de reguliere kabinetsbijdrage voor de jaren 2001, 2002 en 2003. De kabinetsbijdrage 2001 is bij Voorjaarsnota/Kaderbrief vastgesteld en bevat een contractloonstijging van 4%. Inmiddels zijn de loonramingen voor 2001 nog verder opgelopen. De verwachting is thans dat de loonontwikkeling voor dit jaar op 4,25% zal uitkomen. Dat is aanzienlijk hoger dan vorig jaar mei, toen de CAO 2000–2002 werd gesloten, werd geraamd; het CPB verwachtte toen 2,75% voor 2001. Deze extra ruimte wordt in het akkoord overigens ingezet voor de afwikkeling van de zgn. MEV-clausule voor de loonontwikkeling in 2001 (zie paragraaf 3.). Volgens de meest recente

ramingen kan voor 2002 van een conctractloonontwikkeling van 3,75% worden uitgegaan. Op de kabinetsbijdrage moet in mindering worden gebracht het restant van de taakstelling ziektekosten (regeerakkoord).

Een andere belangrijke component van de dekking vormen uiteraard de additionele middelen die door het kabinet beschikbaar zijn gesteld naar aanleiding van het rapport van de werkgroep «Van Rijn». De post overig heeft ondermeer betrekking op de toepassing van een kasschuif en op andere kaseffecten. Daarnaast is van belang dat de kabinetsbijdrage 2001 al is vastgesteld op basis van 4%. In lopende CAO 2000–2002 zijn echter, vanwege eerdergenoemde MEV-clausule, voor 4,25% verplichtingen aangegaan.

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