

Vergaderjaar 2003–2004

23 328

Arbeidsmarktbeleid onderwijs

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2004

Inleiding

In juni van 2000 is tussen de minister van OCW en het SBO een convenant afgesloten waarin beide partijen een aantal afspraken hebben neergelegd voor wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling inzake het te voeren onderwijsarbeidsmarktbeleid. In het convenant is tevens afgesproken dat de minister van OCW de werking van het convenant en de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid laat monitoren en evalueren (zie bijlage 1)¹.

Uit de evaluatie door het onderzoeksinstituut EIM van het eerste convenant OCW-SBO blijkt dat het convenant de betrokken partijen niet geheel de verwachte en gewenste helderheid heeft geboden die nodig is voor een optimale implementatie van het arbeidsmarktbeleid (zie ook de bijgevoegde rapportage van het EIM, bijlage 2). De structuur zoals neergelegd in het eerste convenant OCW-SBO heeft in die zin niet optimaal gewerkt. Daaruit kunnen lessen voor de toekomst worden getrokken. Deels zijn de geleerde lessen verwerkt in het tweede convenant OCW-SBO welke in december 2002 is afgesloten (OCW03-0018), voor andere geldt dat ik ze graag in deze beleidsreactie aan de orde stel. In het onderstaande geef ik de beleidsconclusies weer die ik uit het onderzoek trek. In mijn afwegingen heb ik ook de reactie betrokken die ik van het SBO en de fondsen heb mogen ontvangen op de uitkomsten van het evaluatieonderzoek. Verder ga ik in op de weg die moet leiden tot verdere verbetering van de bestuurlijke verhoudingen op het terrein van het onderwijsarbeidsmarktbeleid. Dit om te komen tot verdere verhoging van doelmatigheid en effectiviteit van het gevoerde arbeidsmarktbeleid.

Beleidsconclusies

In mijn beleidsreactie ga ik allereerst nader in op de verdere stelselontwikkeling (I). Vervolgens zal ik kort stil staan bij enkele deelaspecten die in het evaluatieonderzoek specifieke aandacht krijgen (II), zoals:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- het aspect taken en rollen;
- het thema rekenschap;
- en tenslotte het (bestuurlijk) overleg.

I. Sterke instellingen en een sterke branche: de verdere stelselontwikkeling

Het primaat van het personeels- en wervingsbeleid ligt in mijn beleidsvisie bij de scholen en hun besturen. Daar wordt immers de directe verantwoordelijkheid voor het wervings- en personeelsbeleid gedragen. Cao-tafels en de brancheorganisaties als vertegenwoordigers van de instellingen (en haar werknemers) hebben een zeer belangrijke, maar niettemin een daarvan afgeleide rol.

Een sterke branche/sectororganisatie kan alleen ontstaan als er een sterke basis bij de instellingen is. Mijn beleid is er op gericht de instellingen maximale speelruimte te geven. Daar moeten de beschikbare middelen dan ook zoveel mogelijk worden belegd. Dat betekent dat een sterke brancheorganisatie voortkomt uit sterke instellingen. De sector- of brancheorganisaties vervullen op dit beleidsterrein dan ook een faciliterende rol voor scholen.

De behoefte aan een overkoepelende, «sectorbrede» organisatie als het SBO moet mijns inziens ook door de cao-tafels en – vooral – de onderwijsinstellingen worden gevoeld. De instellingen dienen immers voor een belangrijk deel het draagvlak van het SBO te vormen. Het is aan het SBO en de sectorfondsen om de komende jaren hun meerwaarde voor de sectoren en hun instellingen te bewijzen. Immers juist op de cao-tafels en in regionale platforms van instellingen kunnen afspraken worden gemaakt om de positie van het SBO verder te verstevigen. In een verdere decentralisatie past dan ook dat op termijn de minister de directe financiële relatie met SBO beëindigt. Na een overgangsperiode zal moeten blijken in hoeverre het SBO als kenniscentrum en in haar sectoroverstijgende rol door het onderwijsveld wordt gedragen, ook in financiële zin. Ik spreek hier nadrukkelijk over «op termijn». Niet iedere instelling of iedere sector is al zodanig toegerust dat men op dit moment geheel eigenstandig de sectorale en of sectoroverstijgende rol in gezamenlijkheid gestalte kan geven. Tot die tijd is er voor mij een rol weggelegd om het SBO in de gelegenheid te stellen om die rol te vervullen.

De onderzoekers constateren dat er enige onduidelijkheid leeft over wie het stuur in handen heeft als het gaat om het onderwijsarbeidsmarkt-beleid. Is dat de Minister of het SBO? Momenteel, zo concluderen de onderzoekers, ligt de sturing nog in de hand van de minister. De voor-noemde «overgangsfase» is juist van belang om het SBO in de gelegenheid te stellen het «stuur» op adequate wijze over te nemen. In het tweede, aanvullende convenant OCW-SBO is een nadere stap gezet om het SBO meer in positie te brengen om haar rol ten volle te kunnen spelen. In het tweede convenant OCW-SBO is dit aspect van rollen en verantwoordelijkheden als volgt uitgewerkt:

«De minister draagt verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel als geheel. Een goed functionerende onderwijsarbeidsmarkt is essentieel om deze verantwoordelijkheid te kunnen borgen. De minister is vanuit deze taak dan ook verantwoordelijk voor het monitoren van de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en het uitzetten van de hoofdlijnen van beleid. Binnen deze beleidskaders zijn de participatie door en het draagvlak bij de sociale partners van groot belang. Deze participatie en dit draagvlak worden met name ingevuld door het SBO. Het Algemeen Bestuur van het SBO is in deze het aanspreekpunt voor de minister. Binnen de door de minister bepaalde strategische beleidskaders neemt

het SBO verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid in de sector onderwijs en zorgt voor afstemming tussen de decentrale CAO-tafels.» (Tweede convenant OCW-SBO).

Kortom, de minister van OCW bepaalt de richting en het Algemeen Bestuur van het SBO is als samenwerkingsverband van sociale partners aanspreekpunt voor de minister inzake arbeidsmarktbeleid. Binnen de door mij bepaalde strategische kaders neemt het SBO haar verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en uitvoering van het arbeidsmarktbeleid in de sector onderwijs. De verantwoordelijkheid voor de verdeling van de door mij toegekende middelen voor arbeidsmarktbeleid over de sectorfondsen wordt geleidelijk overgeheveld naar het SBO. Uit het voorgaande blijkt dat met het tweede convenant de centrale positie van het SBO is verstevigd. Het is aan het SBO deze centrale positie te vertalen in draagvlak bij de organisaties en instellingen in het onderwijsveld.

II. Specifieke deelaspecten

Taken en rolopvatting

In het eerste convenant is aangegeven, dat er voor het SBO als expertisecentrum een belangrijke rol is weggelegd en dat partijen (minister en SBO) elkaar periodiek op de hoogte zullen houden van relevante ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt en elkaar beschouwen als eerste aanspreekpunt voor de afstemming van het arbeidsmarktbeleid. De kwalificatiestructuur en het opleidingsstelsel voor onderwijspersoneel maken geen onderdeel uit van de in het eerste en tweede convenant afgesproken opdracht van het SBO.

De onderzoekers van het EIM concluderen dat over de positie van het SBO geen volledige overeenstemming bestaat. De leidende gedachte vanuit het ministerie van OCW en het SBO bij het eerste, en ook het tweede, aanvullende convenant is geweest dat het SBO het centrale aanspreekpunt is voor de minister inzake onderwijsarbeidsmarktbeleid. De evaluatie maakt duidelijk dat de sectoren, en de cao-tafels in het bijzonder, hierop een andere kijk hebben. De laatst genoemden zien voor de brancheorganisaties en cao-tafels een leidende rol weggelegd. Zij stellen dan ook dat – meer nog dan sterke instellingen – er een sterke (sub)sector moet komen. Voor het SBO is in de visie van de sectororganisaties een overkoepelende, sectoroverstijgende rol weggelegd. Beide visies botsen met elkaar, tegenstellingen die ook de slagkracht van het SBO en de (sub)sectororganisaties negatief beïnvloeden.

De onderzoekers constateren dat: «Het ontbreekt aan een hecht netwerk tussen SBO en de scholen. SBO is zeker nog niet de brug tussen minister en veld die het graag zou willen zijn». Het SBO stelt zich in haar reactie op de evaluatie op het standpunt dat het SBO voor zichzelf niet de functie van brug tussen minister en veld ziet weggelegd. Zo wordt gesteld dat bekendheid en draagvlak onder de scholen in de periode van evaluatie geen doelstelling is geweest van het SBO. Echter voor de uitvoering van effectief arbeidsmarktbeleid is mijns inziens voldoende bekendheid en draagvlak onder de instellingen van groot belang voor het slagen van beleid. Ik zal het SBO en de sectorfondsen dan ook stimuleren om aan vergroting van het draagvlak onder de instellingen te werken. Ik acht dit ook een voorwaarde voor het SBO om de gewenste centrale positie op het terrein van arbeidsmarktbeleid in te nemen. Het mag daarbij overigens duidelijk zijn dat het SBO niet het gehele scholenveld, iedere individuele school, kan bedienen. Ook op dit punt heeft het tweede convenant OCW-SBO (2002) bijgedragen aan een verbetering van de situatie. De opdracht aan het SBO om 20 regionale convenanten af te sluiten zal naar

verwachting een positieve bijdrage leveren aan de bekendheid van het SBO in de regio en bij de betreffende onderwijsinstellingen.

Rekenschap

Uit de bijgaande productevaluatie blijkt dat op het moment van evalueren bij veel projecten nog geen resultaten zichtbaar zijn en dat in kwantitatief opzicht de resultaten achterblijven bij de doelstellingen. Deels heeft dit van doen met de doorlooptijd van projecten. De onderzoekers stellen in hun rapportage dat: «de rapportageplicht wordt door het SBO en de (sub)sectorfondsen in beperkte mate uitgevoerd, waardoor het ministerie in het ongewisse is over de vraag wat het SBO feitelijk oplevert». Wel blijkt de interne administratie van het SBO goed op orde te zijn. Vooralsnog is er te weinig duidelijk over het uiteindelijke rendement van projecten. Hierin dient verbetering te komen mede met het oog op de versterking van het «VBTB-gehalte». In projectplannen moeten vooraf meetbare doelstellingen worden opgenomen.

In het tweede convenant OCW-SBO is met het oog op het voorgaande een aantal targets opgenomen. Dit om meer dan voorheen het verband tussen beleidsinspanning en resultaten te kunnen leggen. Voor de beleidsplannen en de daarin (te benoemen) afzonderlijke projecten zal deze werkwijze ook van het SBO en (sub)sectorfondsen worden verlangd om zo meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de bestedingen. Dit alles laat onverlet dat in samenspraak met mijn ministerie de nodige flexibiliteit kan worden betracht als het gaat om het formuleren van tussentijdse wijzigingen in de beleidsactiviteiten als de arbeidsmarktsituatie daarom vraagt. Kortom, een helder «vbtb-proof» beleidsplan, opdat aan de Tweede Kamer ten volle verantwoording over de besteding van de middelen kan worden afgelegd. Flexibiliteit en beleidsruimte kunnen worden verkregen door in het bestuurlijk- en ambtelijk overleg, wederom goed onderbouwd, tot overeenstemming te komen over waar eventueel van het beleidsprogramma wordt afgeweken en welke activiteiten daarvoor in de plaats komen. Wel moet de kanttekening worden geplaatst dat daar waar het experimenten betreft, waarbij de effectiviteit van een project lastig is in te schatten, concrete kwantitatieve doelstellingen zich ook moeilijk laten formuleren. Overigens wil ik hier niet onvermeld laten dat het SBO in haar beleidsprogramma 2003–2004 al een eerste stap naar een VBTB-uitwerking heeft gezet.

Deze «target-aanpak» moet in komende periode verder worden versterkt en verdiept. Het SBO en de sectorfondsen hebben recentelijk hun verantwoording over de afgelopen twee jaar ingediend. Deze rapportages en het beleidsplan voor de komende periode worden aangegrepen om te komen tot nadere afspraken over implementatie en verantwoording van het beleidsprogramma.

Het overleg

In het eerste convenant OCW-SBO is er voor gekozen om geen bestuurlijk overleg tussen de convenantpartijen plaats te laten vinden. De onderzoekers stellen dat dit niet heeft bijgedragen aan optimale verhoudingen en meer wederzijds begrip. Dit heeft geleid tot tijdverlies bij noodzakelijke afstemmingsprocessen en tot gebrekkige terugkoppeling tussen betrokken partijen. Het EIM concludeert dat bestuurlijk overleg er toe kan bijdragen om onduidelijkheden over en weer weg te nemen. Een jaarlijks bestuurlijk overleg over de nieuwe voornemens en de voortgang van de activiteiten van het SBO op het niveau van bestuur en Directeur-Generaal kan ook mijns inziens bijdragen aan een beter wederzijds begrip. De jaarlijkse financiële verantwoording, de inhoudelijke voortgangsrapportage

(artikel 17 tweede convenant OCW-SBO) en het beleidsplan kan hiertoe als basis dienen. Ik zal daartoe het initiatief nemen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven