

Vergaderjaar 1995–1996

23 328

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 26 oktober 1995

Hierbij bied ik u, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de **Arbeidsmarkteffectrapportage onderwijs en onderzoek 1996** aan.

Het is voor de eerste maal dat ik deze rapportage uitbreng. De wens van de Tweede Kamer om te beschikken over een dergelijk overzicht van maatregelen die de werkgelegenheid in het onderwijs beïnvloeden, is tot uitdrukking gebracht in de motie-Van der Hoeven (TK 1994–1995, 23 693, nr. 11).

Het voorgenomen onderwijsbeleid zoals verwoord in de memorie van toelichting op de Rijksbegroting 1996 brengt geen maatregelen met zich mee waarvan een negatief effect op de werkgelegenheid verwacht kan worden.

De werkgelegenheid in het primair onderwijs zal in 1996 met ca. 2000 fte stijgen, op langere termijn zal de werkgelegenheid in het primair onderwijs stijgen met 8000 fte. In de sector BVE kan een stijging van tenminste 1000 fte worden gerealiseerd. De werkgelegenheid in het voortgezet onderwijs blijft stabiel.

Voor het hoger onderwijs behoort de doorwerking van beleidswijzigingen op de werkgelegenheid tot de verantwoordelijkheden van het instellingsbestuur, zodat ik daarover geen uitspraken kan doen.

Het vorenstaande verklaart waarom de arbeidsmarkteffectrapportage voor 1996 slechts van beperkte omvang en inhoud is. Gezien de positieve ontwikkeling in de werkgelegenheid, waar zichtbaar, is dat verheugend. Dat neemt niet weg dat ik van mening ben dat het instrument arbeidsmarkteffectrapportage zich goed leent voor nadere ontwikkeling. In

overleg met het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt i.o. zal ik in de komende periode bezien welke verdieping kan worden gegeven aan de rapportage om deze tot een bestendig en waardevol instrument te maken.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

ARBEIDSMARKTEFFECTRAPPORTAGE ONDERWIJS EN ONDERZOEK 1996

1. Inleiding

De kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek is mensenwerk, zo stelt de memorie van toelichting bij de onderwijsbegroting 1996 terecht. De beschikbaarheid voor het komende begrotingsjaar van het gewenste volume aan personeel, in kwaliteit aansluitend bij de hoge eisen die het onderwijs stelt, is onderwerp van deze eerste arbeidsmarkteffect-rapportage. Ik neem mij voor de rapportage in de komende jaren verder tot ontwikkeling te brengen; de besproken materie leent zich zeker voor verdere verdieping. Het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt i.o. heeft aangeboden mij hieromtrent van advies te dienen, en ik zal daarvan graag gebruik maken.

1.1. Aanleiding

Het belang van een goede personeelsvoorziening voor het onderwijs vereist een afstemming tussen vraag en aanbod, zowel gericht op de korte, als op de lange termijn. Fricities tussen vraag en aanbod dienen dan ook tijdig en adequaat tegemoet te worden getreden, zowel in het belang van de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs, als in het belang van het reduceren van financiële gevolgen en sociale problematiek.

Langs verschillende wegen ben ik tot het voornemen gekomen de personeelsvoorziening in het onderwijs tot onderwerp te maken van een arbeidsmarkteffectrapportage.

- Bij de behandeling van het wetsvoorstel Participatiefonds in de Tweede Kamer heeft het CDA-Kamerlid mw. Van der Hoeven een motie ingediend waarin de regering wordt verzocht voorgenomen beleidsmaatregelen consequent te toetsen op werkgelegenheidseffecten alsmede de gevolgen voor het aantal wachtgeldgerechtigden (TK 1994-95, 23 693, nr. 11).

Ik heb gesteld geen bezwaar te hebben tegen de motie, ervan uitgaande dat het CDA daarvan geen bureaucratisering verwacht, maar dat het erom gaat met enige regelmaat een beeld te geven van wat er aan personele gevolgen bij het onderwijs terecht komt. Dat zijn overigens voor een groot deel ook positieve punten; ook daarvan moet een goed beeld worden aangebracht. (Zie: Tweede Kamer, Handelingen 22 november 1994).

- In Convenant II over het leraarschap (1993) is de basis gelegd voor een budgetteringssysteem voor de wachtgelden, alsmede voor de verbetering van de infrastructuur ten dienste van de onderwijsarbeidsmarkt. In de cao 1993-1995 is het *budgetteringssysteem* uitgewerkt via de lijn van het Participatiefonds, onder de afspraak dat bij de vaststelling van de voeding rekening zal worden gehouden met eventuele nadelige effecten van rijksoverheidsbeleid op de werkgelegenheid in zowel de micro- als de macrosituatie. Over de compensatie van deze effecten zal open en reëel overleg worden gevoerd. In dit verband is in het bestuurlijk overleg met het Participatiefonds afgesproken dat ik jaarlijks naar aanleiding van de indiening van de Onderwijsbegroting aan het PF-bestuur een rapportage zal voorleggen over het effect op de wachtgeld-opslag/voeding van specifieke maatregelen die effecten op de wachtgelduitgaven zullen hebben. In het overleg tussen OCenW en het Participatiefonds zijn tevens enkele randvoorwaarden overeengekomen waaraan een dergelijk voorstel moet voldoen; een belangrijke randvoorwaarde is dat rekening zal worden gehouden met de mate waarin effecten op micro-niveau een rol zullen spelen. In het overleg met het bestuur van

het Participatiefonds zullen alleen de werkgelegenheidseffecten voor het eerstkomende begrotingsjaar ter bespreking staan.

- De gedachtenvorming over de *infrastructuur* heeft geleid tot het advies van de Commissie-Rutten en de instelling van het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt.

Met de oprichting van het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt is beoogd een platform te creëren waar de vertegenwoordigers van de onderwijsvelden tot afstemming komen over de concretisering van het te voeren arbeidsmarktbeleid in de sector OenW voor zover dit niet een subsectoraal karakter draagt. Ik wil met de arbeidsmarkteffectrapportage tevens aan het Sectorbestuur overzicht bieden welke bewegingen op de arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel in het komende jaar verwacht mogen worden.

Over deze arbeidsmarkteffectrapportage heb ik overleg gevoerd met de Sectorcommissie Onderwijs en Wetenschappen (SCOW), de Commissie Besturenorganisaties (CB) en het Werkgeversberaad Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WB-HW). De conclusies uit dit overleg zijn verwerkt in deze rapportage.

Het Sectorbestuur voor de onderwijsarbeidsmarkt i.o. heeft afgezien van een reactie op deze concept-rapportage en te kennen gegeven zich eerst te willen bezinnen op de gewenste opzet en inhoud van een arbeidsmarkteffectrapportage. Ik zal van het resultaat van een dergelijke bezinning met het oog op de totstandkoming van de arbeidsmarkteffectrapportage 1997 graag gebruik maken.

Het overleg met het bestuur van het Participatiefonds over de gevolgen van de voorspelde werkgelegenheidsontwikkeling voor de voeding van het Participatiefonds is nog gaande.

1.2. *Uitvoering*

Om de arbeidsmarkteffectrapportage de hierboven aangeduide doelen te kunnen laten dienen, zal zij bestaan uit de volgende onderdelen:

- een beschrijving van de (onderwijskundige etc.) ontwikkeling waarvan een relevant effect zal uitgaan;
- de gevolgen van die ontwikkeling voor de werkgelegenheid en de onderwijsarbeidsmarkt, voor de PF-sectoren uitgewerkt in het te verwachten arbeidsplaatseneffect in fte, het doelgroepeneffect in fte (indien van toepassing) en het effect op het aantal wachtgeldgerechtigden in fte.

Voor de PF-sector geldt dat de financiële consequenties van het effect op de wachtgelden wordt vastgesteld in overleg tussen OCenW en het PF, in het kader van de afspraak die is gemaakt in de CAO 1993–1995 dat bij de voeding van het PF rekening zal worden gehouden met eventuele nadelige effecten van overheidsbeleid op de werkgelegenheid in de PF-sectoren.

1.3. *Algemeen kader voor 1996*

In zijn algemeenheid zal er sprake zijn van groei van de werkgelegenheid als gevolg van een stijgend leerlingenaantal; dit geldt niet voor het wetenschappelijk onderwijs. In de onderwijsbegroting 1996 is een punt van bijzondere aandacht het streven naar het behoud van de ervaren, en zeker ook de oudere leraren voor de beroepsgroep. Dit gaat gepaard met het voornemen het instrumentarium uit te breiden dat door het bieden van afwisseling (sabbatsverlof, educatief verlof) en, voor oudere leraren, taakverlichting de mogelijkheden vergroot het beroep niet voortijdig te verlaten. Naast bestaande instrumenten moeten deze

preventieve maatregelen bijdragen aan het streven werknemers van alle leeftijden te behouden voor het onderwijs.

De middelen die op grond van cluster IV van het Regeerakkoord ter beschikking zijn gekomen van de gemeenten zullen naar verwachting deels worden aangewend om de veiligheid op de scholen te bevorderen. De schoolbesturen hebben een handleiding van werkgevers, werknemers en de overheid ontvangen om dergelijke functies te realiseren. Aangezien de besluitvorming bij de creatie van banen bij de gemeenten berust, is een voorspelling op centraal niveau van het aantal te scheppen banen ten gunste van instellingen voor onderwijs en onderzoek niet opportuun.

1.4. Onderzoek

Het IOO-onderzoek Verkenning van de wachtgeldproblematiek zal in 1996 worden gevolgd door nadere analyses op de terreinen die daarin door gebrek aan gegevens onderbelicht moesten blijven.

De arbeidsmarktbarometers voor het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector zullen worden herhaald om knelpunten in de vacaturevoorziening op korte termijn te kunnen aanwijzen. Daarnaast zullen voor het primair onderwijs in 1996 nieuwe arbeidsmarkttramingen beschikbaar komen die voorspellingen voor de werkgelegenheid op langere termijn bevatten.

2. Primair onderwijs

Voor het primair onderwijs is sprake van een toename in het aantal bekostigde leerlingen en daardoor van een werkgelegenheidsgroei. Het volume personeel werkzaam in het po ontwikkelt zich als volgt:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(x 1000 fte)	95,2	97,4	99,1	100,6	102,0	103,3

Zoals zichtbaar wordt in de memorie van toelichting bij de Onderwijsbegroting 1996 zijn geen maatregelen voorzien met een mogelijk negatief effect op de werkgelegenheid.

De toename van het aantal bekostigde leerlingen wordt veroorzaakt door de groei van het aantal leerlingen en de inzet van extra middelen (uit het Regeerakkoord) voor taakrealisatie.

Het is echter niet uitgesloten te achten dat er tengevolge van overheidsmaatregelen (zoals Toerusting en Bereikbaarheid, Weer Samen Naar School) wel werkgelegenheidseffecten zijn of komen in de concrete schoolsituatie, dus op microniveau. Nog niet is te voorzien of die gevolgen qua aanvang afnemen door nieuwe instrumenten als de pas geïntroduceerde bestuursaanstelling en het onmogelijk maken van deeltijdontslag. Gestreefd wordt naar het ontwikkelen van instrumenten om die effecten snel in kaart te brengen en ook de dan nog ontstaande micro-gevolgen adequaat op te vangen.

De groei van het personeelsvolume in het primair onderwijs zal echter zeker tot een vermindering van uitgaven voor werkloosheid moeten kunnen leiden.

3. Voortgezet onderwijs

3.1. Groei van de werkgelegenheid

Voor 1996 wordt een groei van de werkgelegenheid in het voortgezet onderwijs met 400 fte verwacht. Naar het zich laat aanzien zal nà 1996 het aantal bekostigde leerlingen – en daarmee de werkgelegenheid – in het

voortgezet onderwijs licht dalen, totdat aan het einde van het millennium een lichte groei zal intreden.

In deze groeioprognose zijn verwerkt de beschikbaarheid van fusiegelden, de groei van de frictietoeslag, de 10/12-maatregel en de stijging van de deelname aan de bapo-regeling, alsmede het schoolprofielbudget. In verband met de verzilveringsmogelijkheid (tot max. 15% van de formatierekeneenheden) die bestaat binnen het formatiebudgetsysteem, is niet met zekerheid te voorspellen welk aantal fte's niet in personeelsvolume zal worden omgezet, maar zal worden verzilverd.

In fte uitgedrukt zal de werkgelegenheid zich als volgt ontwikkelen:

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(x 1000 fte)	63,0	63,4	62,9	62,7	62,9	63,2

3.2. Invoering van lump sum bekostiging

Bij de invoering van lump sum bekostiging per 1 augustus 1996 is een pakket overgangsmaatregelen voorzien m.b.t. de arbeidsmarktgevolgen. De betrokken partijen gaan ervan uit dat met het totale pakket van overgangsmaatregelen BWOO-aanspraken als gevolg van de invoering van lump sum-bekostiging in het vo worden voorkomen. Mochten er desondanks toch BWOO-aanspraken ontstaan als gevolg van invoering van de lump sum, dan wordt open en reëel overleg gevoerd, uiteraard gericht op het bereiken van overeenstemming, over de vraag of dit consequenties heeft voor het overgangstraject, en zo ja, welke deze consequenties zijn.

3.3. Spijbelopvangprojecten

De spijbelopvangprojecten worden in drie jaar tijds overgeheveld naar de onderwijsvoorrangsgebieden. Met het onderwijsveld is overeengekomen dat de betrokken personeelsleden zullen worden herplaatst. Er is derhalve geen werkgelegenheidseffect.

4. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

De belangrijkste beleidsmatige budgetverhogingen in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie betreffen de autonome leerlingenontwikkeling, de fiscale maatregelen voor het leerlingwezen, het inburgeringsbeleid en de extra gelden die op grond van het advies van de Commissie *Rendement en budgetverdeling NT2* (Commissie-Ter Veld) in 1996 aan het budget voor de volwasseneneducatie zijn toegevoegd. Hierdoor wordt het totaal beschikbare budget voor de sector bve opgehoogd met structureel f 150 mln. De onderverdeling is in onderstaande tabel uitgesplitst (x mln):

	1995	1996	1997	1998	1999
- leerlingenvolume beroepsonderwijs	38,4	73,3	57,6	76,9	89,9
- inburgering		68,5	72,2	75,8	73,6
- Commissie-Ter Veld		17,0			
totaal	38,4	158,8	129,8	152,7	162,9

Deze structurele budgettaire verhoging zal zich vertalen in een grotere werkgelegenheid binnen de bve-sector. De omvang van dit effect maakt het mogelijk dat kleine reallocaties bij bijvoorbeeld de Beleidsagenda-gelden en additionele regelingen zonder negatieve werkgelegenheids-

effecten kunnen blijven. De instellingen zijn daarbij autonoom om te bepalen op welke wijze zij de extra budgetten willen inzetten.

De structurele budgettaire verhoging die zich voor een groot deel vertaalt in extra werkgelegenheid, zal een vermindering van de instroom in de werkloosheidsregelingen tot gevolg hebben. De extra investeringen zullen kunnen leiden tot een werkgelegenheidsgroei van tenminste 100 fte. Dit effect wordt nog eens versterkt door de mogelijkheid voor bve-instellingen om de opgelegde boetes en verrekeningen op grond van de accountantscontrole over het jaar 1993, te verminderen door het opnieuw in dienst nemen van wachtgelders. De instelling maakt hiertoe dan een afspraak met de minister.

Het nieuwe bekostigingsmodel in het kader van de Wet educatie en beroepsonderwijs zal eerst in het jaar 2000 zijn gerealiseerd. Vooruitlopend daarop zal de stabilisatie van het bekostigingsniveau per instelling tot gevolg hebben dat een eventueel effect op de werkgelegenheid in de bve-sector nihil zal zijn. De instellingen krijgen, ook door middel van fusies, de mogelijkheid een eigen personeelsbeleid te ontwikkelen, waarbij het voorkomen van instroom in de werkloosheidsregelingen een belangrijke rol zal spelen.

5. Hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Het financieringssysteem dat in de *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek* (WHW) is neergelegd voor de instellingen voor hoger beroepsonderwijs, de universiteiten en de onderzoek-instellingen gaat uit van integrale verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur. Op grond daarvan heeft het instellingsbestuur bestedingsvrijheid en kan het de in de onderwijsbegroting voorgenomen maatregelen naar eigen inzicht vorm geven (met uitzondering van de primaire arbeidsvoorwaardenvorming). Als gevolg van dit financieringssysteem bestaat er geen rechtstreeks causaal verband tussen de in de begroting neergelegde beleidsmaatregelen en de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid.

In het Ontwerp-HOOP 1996 is aangegeven dat de instellingsbesturen nog beter zullen worden toegerust om voorgenomen beleidsmaatregelen ten uitvoer te leggen. Hierover zal in het kader van de vaststelling van het HOOP overleg worden gevoerd. VSNU en HBO-Raad hebben reeds aangegeven dat zij de personele gevolgen die voortvloeien uit de voornemens van het HOOP, aan de orde zullen stellen.

6. Landbouwonderwijs

Ten aanzien van het hoger agrarisch onderwijs is het HOOP van kracht.

Voor het middelbaar agrarisch onderwijs kan worden opgemerkt dat de roc-vorming zich reeds bij de svm-operatie heeft voltrokken door middel van de aoc-vorming. Er is geen aanleiding om voor het agrarisch beroepsonderwijs op het terrein van de arbeidsvoorwaarden dienaangaande maatregelen te treffen.

Met betrekking tot de bekostiging van het agrarisch onderwijs zal worden aangesloten bij de systematiek zoals deze in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs zal worden uitgewerkt. Dit betreft de

bekostiging op grond van de onderwijswetgeving, de zg. «schering». Daarnaast is het mogelijk om voor sectorspecifieke zaken ook nog resultaatgericht middelen in te zetten.

De ontwikkeling van de leerlingenaantallen is stabiel; in het vbo is een lichte groei te constateren.