

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

AANSTELLINGSBELEID EN RECHTSPOSITIONELE REGELINGEN VOOR
HET ONDERWIJZEND PERSONEEL

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1989
DEELRAPPORT NR. 2

HEROVERWEGINGSONDERZOEK
Rechtspositionele regelingen / Aanstellingsbeleid
onderwijzend personeel

's-Gravenhage, december 1988
Begrotingsvoorbereiding 1989
Deelrapport nr. 2

Inhoud		pagina
0	Samenvatting	2
1	Aard van het onderzoek en financieel ijkpunt	4
2	Beleidsbeschrijving	7
3	Thema's van het onderzoek	12
4	Oplossingsrichtingen	16
4.1	Formatietoedeling	16
4.2	Incentives en verplichtingen bij taakvermindering- en wachtgeldregelingen	19
4.3	Cumulatie	23
4.4	Afvloeiingsregelingen	25
4.5	Arbeidsmarktsituatie	26
4.6	Opbouw van rechten tijdens gedeeltelijke activiteit	27
4.7	Informatievoorziening en controle	28
4.8	Analyse gebruik van taakverminderingregelingen	29
5	Beleidsvarianten	30

Bijlagen

1. *Taakopdracht*
2. *Samenstelling van de werkgroep*
3. *Deelrapport Formatietoedeling*
4. *Deelrapport Incentives en verplichtingen
bij taakvermindering- en wachtgeldregelingen*
5. *Deelrapport Afvloeiingsregelingen*
6. *Deelrapport Financiële verschillen tussen lifo- en fifo-systeem*
7. *Deelrapport Informatievoorziening en controle*
8. *Deelrapport Analyse gebruik taakverminderingregelingen*
9. *Deelrapport Arbeidsmarktsituatie*

0 Samenvatting

0.1 Algemeen

Dit heroverwegingsonderzoek heeft betrekking op een aantal rechtspositionele regelingen van onderwijspersoneel, in het bijzonder in de sectoren primair en voortgezet onderwijs. Het onderzoek beoogt het kabinet beleidsvarianten aan te bieden die substantieel kunnen bijdragen aan vermindering van het budgettaire beslag van de bedoelde regelingen op de rijksbegroting. Tevens dient hiermee een aanzienlijke vergroting van beheersbaarheid en voorspelbaarheid van deze uitgaven te worden bereikt.

De werkgroep concludeert dat een aanzienlijk deel van de in dit rapport opgenomen beleidsvarianten overeenkomt met beleidsvoornemens die door de minister van O en W kenbaar zijn gemaakt in de Memorie van Toelichting op de begroting voor 1989, en dat deze inmiddels hebben geleid tot beperkingen op de bedragen die in de rijksbegroting voor de uitgaven ten behoeve van het onderwijspersoneel zijn opgenomen.

0.2 Onderwijspersoneel in relatie tot overheidspersoneel

Het personeel dat werkzaam is in het onderwijs maakt deel uit van het (semi-)overheidspersoneel. Dit houdt in dat de arbeidsvoorwaarden voor onderwijspersoneel in het algemeen gelijk zijn aan de regelingen die voor het overige personeel in dienst van het Rijk of de mede-overheden gelden.

Er bestaan ook verschillen in arbeidsvoorwaarden. Deze verschillen vinden hun oorzaak in de wijze waarop de bestuurlijke en bekostigingstechnische relatie tussen de rijksoverheid en de onderwijsinstellingen is vorm gegeven. In het onderzoek dat door de Algemene Rekenkamer is uitgevoerd¹ zijn de verschillen nader geanalyseerd. De conclusies van de Rekenkamer wijzen uit dat niet kan worden gezegd dat de regelingen voor onderwijspersoneel op de plaatsen waar deze afwijken van de regelingen van overige ambtenaren gunstiger zijn.

0.3 Hoofdpijnen van het heroverwegingsonderzoek

De meest voor de hand liggende vorm om de instellingen en hun besturen een zo groot mogelijke eigen verantwoordelijkheid te geven en hen aldus aan te sporen tot een efficiënte inzet van middelen, is de invoering van lump-sum-bekostiging in het primair en voortgezet onderwijs zoals dit in het wetenschappelijk en hoger onderwijs, en binnenkort in het middelbaar beroepsonderwijs, het geval is. In dat systeem ontvangt een instelling een bedrag (afhankelijk van bijvoorbeeld de variabele van het aantal leerlingen) dat voldoende wordt geacht voor alle door de instellingen te maken kosten, zowel van materiële als personele aard. Een dergelijk systeem werkt op instellingsniveau efficiency in de hand en leidt bij de overheid tot betere beheersbaarheid van de uitgaven, vooral naarmate het aantal open-einde-

1. Rapport van de Algemene Rekenkamer 'Rechtspositie onderwijspersoneel en Rijksambtenaren: de regelingen beschouwd', uitgebracht 10 mei 1988.

aspecten bij de vaststelling van het desbetreffende budget verder wordt teruggedrongen. De werkgroep constateert dat de minister van O en W een aanzet tot beleid in deze richting heeft gegeven met de onlangs gepubliceerde notitie 'De school op weg naar 2000'¹. Deze notitie heeft geleid tot een uitvoerige discussie in het onderwijsveld en bij politici, waarbij de vraag werd gesteld of deze vorm van terugtreden van de Rijksoverheid en de daarmee gepaard gaande deregulering inpasbaar is in de taken die Grondwet en onderwijswetgeving voor de Rijksoverheid beogen op het terrein van het onderwijs.

Indien na verdere politieke discussie lump-sum-bekostiging voor de hierbedoelde onderwijssectoren zou kunnen worden ingevoerd zal daar, gelet op de ingrijpendheid ervan, de nodige tijd mee gemoeid zijn.

Inmiddels dienen volgens de werkgroep wel op kortere termijn maatregelen te worden genomen die bij handhaving van de declaratiebekostiging in het primair en voortgezet onderwijs een maximale prikkel inhouden tot efficiëntere toepassing op instellingsniveau van met name regelingen inzake de formatie, ontslagbescherming en onvrijwillige taakvermindering. In de Memorie van Toelichting op de onderwijsbegroting 1989 heeft de minister van O en W een formatiebudget-systeem aangekondigd² dat aansluit bij de inmiddels door de werkgroep ontwikkelde inzichten. Hiermee wordt een aantal open-einde-aspecten van de toepassingspraktijk van de onderwijsrechtspositieregelingen beëindigd. De werkgroep beveelt sterk aan dit beleidsvoornemen zo snel mogelijk te realiseren.

Daarenboven bevat dit rapport een groot aantal beleidsvarianten die eveneens tot doel hebben de schoolbesturen tot een efficiënter gebruik van de regelingen te stimuleren, en die anderzijds als complement hierop een stimulans vormen voor de onderwijsgevende zelf (indien deze zich op een geheel of gedeeltelijke bedreigde formatieplaats bevindt of van een uitkeringsregeling gebruik maakt) om uit eigen beweging zo snel mogelijk in een reguliere formatieplaats aangesteld te worden. Deze beleidsvarianten betreffen voorts een beperking van de mogelijkheden een zogeheten cumulerend gebruik van de diverse regelingen te maken.

Onderdeel 5 van dit rapport bevat een doorgenummerde lijst van beleidsvarianten.

1. Uitgebracht in mei 1988. Over deze Notitie zal worden geadviseerd door de Commissie Toetsing Wetgevingsvraagstukken onder leiding van Prof. Hirsch Ballin.

2. Streefdatum voor invoering: 1 augustus 1990.

1.1 Aard van het heroverwegingsonderzoek en financieel ijkpunt

Het financieel ijkpunt betreft het totaal van de uitgaven op het beleidsterrein waarop het heroverwegingsonderzoek is gericht.

Het belang van een financieel ijkpunt is evident. In de eerste plaats biedt een dergelijk ijkpunt helderheid ten aanzien van het kader waaronder het heroverwegingsonderzoek gestalte moet krijgen. In de tweede plaats kan gemeten vanaf een financieel ijkpunt een financiële (heroverwegings)-taakstelling worden vastgesteld.

In het algemeen is de bepaling van een ijkpunt in relatie tot de begroting en de meerjarenramingen een zaak die weinig problemen oplevert. De overheid financiert (een aantal) activiteiten, de geraamde uitgaven bedragen x gulden in jaar T . Gerekend vanaf ijkpunt $f \times$ kan vervolgens een taakstelling worden vastgesteld.

Anders dan bij andere heroverwegingsonderzoeken is het niet wel mogelijk bij het onderhavige onderzoek een financiële taakstelling van -20% op het ijkpunt vast te stellen.

Het gaat er hierbij om dat deel van het aanstellingsbeleid en de rechtspositionele regelingen dat positief afwijkt van wat voor andere ambtenaren geldt te belichten. Een en ander dient daarbij tevens te worden gezien in relatie tot hetgeen hierover in het eerder genoemde rapport van de Algemene Rekenkamer is geconstateerd. Tegen de achtergrond van wat er in dat rapport is vastgesteld bij de vergelijking tussen onderwijsgevend personeel en rijksambtenaren -in het bijzonder met betrekking tot het CPB-onderzoek en de HOS/BBRA-vergelijking- is er aanleiding nader in te gaan op het aanstellingsbeleid, in het bijzonder in relatie tot de zogenaamde inactiviteitsregelingen.

Het aanstellingsbeleid is reeds in algemene zin tot onderwerp van het heroverwegingsonderzoek gekozen. Wat betreft de relatie met de inactiviteitsregelingen richt de aandacht van de Algemene Rekenkamer zich met name op de uitvoering van de regelingen en de onregelmatigheden die zich daarbij voordoen. Dit is reden om daaraan in het heroverwegingsonderzoek aandacht te schenken en de oplossing van de problemen in de uitvoerende sfeer mede te betrekken in de nadere uitwerking van het amendement Tuinstra/Franssen aangaande de redressering van de taakverminderingsregeling.

1.2 Uitverdieneffecten en ijkpunt

Nader overleg heeft plaatsgevonden over de zogenaamde uitverdieneffecten. Een der procedurele richtlijnen voor de heroverwegingsonderzoeken is dat bij kwantificering van de beleidsvarianten een zogenaamde bruto-benadering wordt toegepast waarbij de indirecte gevolgen voor het budget zoals belastingopbrengsten, sociale premie's en werkloosheidsuitkeringen, buiten de kwantificering blijven. Het gebruik van de inactiviteitsregelingen op onderwijsterrein is grotendeels op te vatten als het indirect gevolg van beleidsmaatregelen. Apart van de vraag of deze uitverdieneffecten onderwerp van de heroverweging mogen zijn stuit men op het probleem dat wil in kwantitatieve zin een beperking van de indirecte gevolgen van beleidsmaatregelen bereikt worden, de beleidsmaatregelen zelf ter discussie komen te staan. Op het moment echter dat er expliciete beleidsaanwijzin-

gen zijn om via op de reductie van uitverdieneffecten gerichte maatregelen werkgelegenheid te realloceren zou deze discussie moeten worden opgevoerd. Geen sprake is er dan echter meer van een puur uitverdieneffect. De aanzetten zoals deze zijn verwerkt in de Paasbrief¹ om 200 miljoen structureel te bezuinigen op de uitkeringen van met name de onderwijsgevenden in het voortgezet onderwijs is als een dergelijke direkt inverdierende beleidsmaatregel op te vatten.

De regelingen die mede onderwerp van dit onderzoek zijn, zijn de volgende (stand voor Miljoenennota 1989).

(x mln)	1990 ²	1993 ³
- Ontslagitkeringsregelingen (excl. WO)	344	345
- Taakverminderingregelingen	242	291
- Boventalligheidsregelingen	28	0

1.3 Budgettaire effecten beleidsvarianten

De belangrijkste bij dit heroverwegingsonderzoek in het geding zijnde bedragen betreffen het budget voor de wachtgelden en ontslaguitkeringen en het budget voor de taakverminderingregeling. Met de in dit onderzoek opgenomen beleidsvarianten zal op genoemde budgetten een besparing kunnen worden bereikt van 200 miljoen ten opzichte van de in de meerjarenramingen opgenomen bedragen. Van dit bedrag wordt 113 miljoen bespaard in verband met de integrale aanpak van de formatie en de taakverminderingregeling door middel van de invoering van een formatiebudgetsysteem⁴.

De resterende besparing van 87 miljoen vindt plaats op het budget voor wachtgelden en ontslaguitkeringen en zal kunnen worden bereikt door mobiliteitsbevorderende maatregelen en de scholingsmaatregelen van het ISO-project.

Vooruitlopend op de resultaten van dit heroverwegingsonderzoek is deze structurele besparing van 200 miljoen door het kabinet aan de Staten-Generaal bekend gemaakt. De nadere invulling van de bezuiniging op het budget voor de taakverminderingregeling via het formatiebudget-systeem is inmiddels aangekondigd in de Memorie van Toelichting op de onderwijsbegroting voor 1989. De voorstellen die moeten leiden tot besparing op de wachtgelden zijn neergelegd in de notitie 'Mobiliteit en scholing van onderwijspersoneel', die op 28 september 1988 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

1. Brief van het Kabinet aan de beide Kamers d.d. 15 maart 1988.

2. Exclusief mogelijke toevoegingen uit de in Miljoenennota's gepresenteerde aanvullende post.

3. Zie noot 2.

4. Zie meer uitgebreid onderdeel 3.2 van dit rapport.

Zoals in het vorige onderdeel is uiteengezet is het niet goed mogelijk aan te geven met welk percentage van de totale beschikbare budgetten deze bezuinigingen zullen overeenkomen. Dit hangt samen met de specifieke budgettaire techniek, waardoor mede via voorzieningen in de zogenaamde aanvullende post in de Miljoenennota ('staartpost') rekening wordt gehouden met uitverdieneffecten van maatregelen die de formatie doen verkrappen. Een globale indicatie van de relatieve omvang van de budgettaire effecten van de hiervoor genoemde beleidsvarianten kan worden gevonden in onderdeel 3.5:

- *Het bedrag van 113 miljoen komt globaal neer op een besparing van 40% ten opzichte van de meerjarenramingen voor de uitgaven voor de taakverminderingregeling.*
- *Het bedrag van 87 miljoen komt overeen met 20% van het in de begroting voor 1988 opgenomen bedrag voor ontslaguitkeringen.*

Een minder goed op geld waardeerbaar maar wel degelijk majeur extra effect dat voortvloeit uit de invoering van het formatiebudget-systeem is de grotere beheersbaarheid van de ontwikkeling van de uitgaven van de taakverminderingregeling. Doordat het gebruik van de taakverminderingregeling als gevolg van het formatiebudget-systeem zal worden genormeerd op schoolniveau, is het niet meer mogelijk dat de kosten van taakverminderingregeling, uitgedrukt als percentage van de totale personeelskosten, onbeheersbare stijgingen zullen ondergaan.

Bovendien wordt door middel van het formatiebudget-systeem een stap gezet in de richting van een meer op een lump-sumsysteem gebaseerde bekostigingssystematiek: er is dan sprake van een pas in de richting van een systeem waarbinnen naast de volumecomponent ook de loonontwikkeling beter kan worden beheerst.

Dit rapport bevat nog een tweetal categorieën beleidsvarianten waarvan de budgettaire effecten niet, dan wel moeilijk zijn aan te geven. Het gaat daarbij in de eerste plaats om beleidsvarianten met betrekking tot de vormgeving van toekomstig beleid, zoals bijvoorbeeld de aanbevelingen ten aanzien van het voorkomen van cumulatie van taakverminderingregeling en boventalligenregeling (onderdeel 4.3). Omdat het hier gaat om mogelijke toekomstige beleidsvoornemens zijn thans daarvan de budgettaire kaders nog niet vastgesteld, zodat ook bij deze varianten niet kan worden aangegeven welke budgettaire effecten daaraan verbonden zijn. In de tweede plaats gaat het om aanbevelingen waarvan een eventueel budgettair effect slechts in uiterst globale zin is aan te geven. Dit betreft bijvoorbeeld de beleidsvarianten uit onderdeel 4.2.1. Daar onjuiste ramingen -de kans daarop is in deze gevallen groot- snel kunnen leiden tot overschrijdingen, en omdat het hier veelal gaat om budgettaire effecten in positieve en negatieve zin, is afgezien van het aangeven van budgettaire effecten van deze categorie van beleidsvarianten.

2 Beleidsbeschrijving

Het rapport van de Algemene Rekenkamer geeft een goed overzicht van het beleidsterrein. Derhalve meent de werkgroep dat in dit onderzoek wat betreft een beleidsbeschrijving kan worden volstaan met een summier overzicht van de belangrijkste regelingen.

2.1 Ontslagbeschermings- en uitkeringsregelingen

2.1.1 Bovenalligenregelingen

De afgelopen jaren zijn verschillende bezuinigingsoperaties en herstruktureringen in het onderwijs doorgevoerd. Deze gingen gepaard met vermindering van het personeelsvolume. De operaties zijn voor het basisonderwijs in alle, en voor het voortgezet onderwijs in enkele gevallen 'verzacht' door het toepassen van een bovenalligenregeling op overtollige onderwijsgegenden. Een bovenalligenregeling houdt in dat de onderwijsgegenden wier formatieve plaatsen zijn vervallen, niet worden ontslagen, maar nog enige jaren boven de formatieve sterkte ('bovenallig') met behoud van volledig salaris in de instelling werkzaam kunnen zijn. Het is de bedoeling bovenalligen in de loop van de tijd te herplaatsen op een reguliere arbeidsplaats in de eigen of in een andere instelling, eventueel met behulp van aanvullende instrumenten (waaronder scholing). Voor degenen bij wie dit na afloop van de bovenalligenregeling niet is gelukt, volgt in het algemeen volledig ontslag. Wanneer het gelukt is gedeeltelijk een reguliere arbeidsplaats te gaan bezetten, wordt op het restant van de voormalige betrekking omvang de taakverminderingregeling toegepast. Bij geheel of gedeeltelijk ontslag wordt terzake van dat ontslag een ontslaguitkering toegekend.

2.1.2 Taakverminderingregelingen

De omvang van de formatie van een onderwijsinstelling is in het algemeen afhankelijk van het leerlingenaantal. Deze aantallen kunnen jaarlijks fluctueren. Bovendien kan binnen instellingen de belangstelling van leerlingen voor de verschillende vakrichtingen wijzigingen ondergaan. Voor de onderwijsinstellingen voor welke een lump-sum-bekostigingssysteem geldt, wordt de formatie door het instellingsbestuur zelf vastgesteld, binnen de budgettaire mogelijkheden die de instelling heeft. Er wordt voor die situatie van uitgegaan dat de bevoegde gezagsorganen met het normale ARAR¹-ontslagsysteem (waarbij ontslag aan een personeelslid wordt verleend indien diens betrekking volledig is opgeheven) over een voldoende instrumentarium beschikken om de formatie van de instelling in kwalitatieve en kwantitatieve zin aan de onderwijsbehoefte binnen de instelling aan te passen. Voor onderwijsinstellingen voor welke het declaratie-bekostigingssysteem geldt is dit gecompliceerder. De formatieregelingen zijn voor deze instellingen centraal vastgesteld en maken het mogelijk dat jaarlijks grotere of kleinere wijzigingen (kwalitatief en/of kwantitatief) in de

1. Algemeen Rijksambtenaren Reglement

bekostigde formatie optreden. Indien het gaat om grote wijzigingen, zullen deze voor het belangrijkste deel worden gerealiseerd doordat aan een of meer personeelsleden ontslag uit hun gehele betrekking wordt verleend. Voor de opvang van de gevolgen van kleinere wijzigingen in de formatie is de taakverminderingregeling tot stand gebracht. Deze regeling houdt het volgende in.

a. Een formatiewijziging van minder dan een derde deel van de betrekkingssomvang van de desbetreffende onderwijsgevende leidt niet tot rechtspositionele consequenties. In dit geval is er sprake van de taakverminderingregeling.

b. Is de formatiewijziging echter groter dan een derde deel van de betrekkingssomvang en is tevens deze situatie van langere duur (vier jaar), dan wordt de personeelsbezetting van de instelling door middel van deeltijdontslag aangepast aan de omvang van de formatie zoals die voor de instelling uit de centrale regelgeving voortvloeit.

Voor de onderwijsgevende aan wie dit deeltijdontslag wordt verleend gelden -althans voor dat deel van de betrekking waaruit de betrokkene is ontslagen- de gebruikelijke ontslaguitkeringsregelingen. Gedurende de hiervoor genoemde periode van vier jaar blijft, indien zich verdergaande formatiewijzigingen voordoen, volledig ontslag voor de desbetreffende onderwijsgevende mogelijk. De situatie kan zich ook in gunstige zin ontwikkelen¹ waardoor de desbetreffende onderwijsgevende in de situatie genoemd onder a komt te verkeren of waardoor voor hem de taakverminderingregeling in het geheel niet meer behoeft te worden toegepast. In het geval van een geringere vermindering van de betrekkingssomvang dan een derde deel vindt geen deeltijdontslag plaats. Wordt de beschikbare taakomvang in eerste instantie teruggebracht tot minder dan twee derde deel, doch komt de omvang binnen de taakverminderingperiode van vier jaar opnieuw daarboven, dan blijft de betrekkingssomvang ongewijzigd.

2.1.3 Wachtgeldregeling

Na ontslag heeft een onderwijsgevende recht op wachtgeld. Dit kan gelden bij ontslag uit een volledige betrekking of een deel daarvan. De wachtgeldregeling voor onderwijsgevenen is dezelfde als die voor andere ambtenaren. De duur van het wachtgeld hangt af van leeftijd en diensttijd. Daarbij zij nog opgemerkt dat de opbouw van wachtgeldrechten tijdens een periode waarin voor de ambtenaar/onderwijsgevende geen of niet voldoende formatie beschikbaar is, terwijl hij toch in dienst blijft van het ministerie of de instelling, gewoon doorgaat.

2.2 Benoemingsverplichtingen bevoegd gezag

De instellingen voor openbaar en bijzonder onderwijs kennen elk een eigen bevoegd gezag. Het bevoegd gezag van de openbare instellingen is het gemeentebestuur in geval van gemeente-instellingen, de minister in geval van rijksinstellingen. In het bijzonder onderwijs geschiedt de benoe-

1. Wegens bijvoorbeeld een stijging van de leerlingenaantallen of als gevolg van het natuurlijk verloop onder het personeel.

ming van leerkrachten door een instellingsbestuur. Bevoegde gezagsorganen van bijzondere instellingen zijn rechtspersoon¹. Een bevoegd gezag kan een sollicitant van een andere signatuur weigeren op basis van de Grondwet². Het bevoegd gezag is verplicht boventalligen en wachtgeldontvangenden van de instellingen die onder dat bevoegd gezag vallen bij voorrang aan te stellen indien bij de instelling of een van de instellingen een vakature ontstaat. Deze verplichting geldt derhalve niet per instelling maar per bevoegd gezag. Vooral in het openbaar onderwijs zal het bevoegd gezag -in dat geval de gemeente- doorgaans meer dan een instelling onder zijn gezag hebben. Met betrekking tot onderwijsgevenden die gebruik maken van de taakverminderingregeling is er geen verplichting van het bevoegd gezag tot benoeming aan een andere school (ressortierend onder hetzelfde bevoegde gezag).

Het voorgaande impliceert dat het bevoegd gezag vrij is in het benoemen van onderwijsgevenden, indien geen 'eigen' boventalligen, wachtgeldontvangenden of personeel dat van de taakverminderingregeling gebruik maakt (de laatsten evenwel per instelling) met de juiste bevoegdheden aanwezig zijn.

2.3 Sollicitatieverplichtingen van wachtgeldontvangenden

Wachtgeldontvangenden zijn verplicht een nieuwe (deel-)betrekking in het onderwijs te aanvaarden. Deze sollicitatieplicht kent evenwel de volgende beperkingen.

- *de sollicitatieplicht geldt slechts voor instellingen die behoren tot dezelfde signatuur als waartoe de werkloze behoort,*
- *de reistijd hoeft niet langer te zijn dan een uur,*
- *een wachtgeldontvangende, die voorheen part-time werkte, is niet verplicht een baan van aanzienlijk meer uren te accepteren.*

Voor het voortgezet onderwijs is bepaald dat een nieuwe betrekking afhankelijk van de omvang van de oude betrekking niet meer dan 3, 4 of 5 uren meer hoeft te bedragen; voor onderwijsgevenden van 55 jaar en ouder bestaat geen sollicitatieverplichting meer binnen het onderwijs. Degene die 57 jaar of ouder is heeft in het geheel geen sollicitatie- of inschrijvingsplicht³.

1. Stichting of vereniging.

2. Artikel 23 GW (vrijheid van onderwijs).

3. a. Opgemerkt zij dat voor boventalligen en garantiegenietenden geen sollicitatieverplichting geldt. Zij zijn immers niet ontslagen, maar blijven verbonden aan het bevoegd gezag respectievelijk de instelling waar zij werkzaam zijn. Uiteraard zijn zij wel verplicht een (deel)betrekking die hen door het bevoegd gezag wordt aangeboden, voorzover de omvang van de betrekking passend is, te aanvaarden. b. Voor werklozen in de particuliere sector geldt evenmin een sollicitatie- en inschrijvingsplicht.

2.4 Afvloeiingsregelingen

Het RPBO¹ stelt dat het ontslag aan een instelling dient te geschieden aan de hand van een afvloeiingsregeling. De afvloeiingsregeling wordt vastgesteld door het bevoegd gezag nadat overleg heeft plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het personeel. In de praktijk is de afvloeiingsvolgorde die in de afvloeiingsregeling is opgenomen als volgt: -eerst docenten die aan het bevoegd gezag te kennen hebben gegeven geen bezwaren tegen afvloeiing te hebben, waarbij de oudste in leeftijd het eerst in aanmerking komt; -vervolgens wordt het lifo-systeem (last in, first out) gehanteerd. Daarbij kan het 'last in' worden afgemeten aan de diensttijd aan de instelling of de diensttijd in het onderwijs. Ook kan leeftijd een rol spelen. Dergelijke bepalingen zijn analoog aan de regelingen in het ARAR.

2.5 Toepassingspraktijk onderwijsrechtspositie

Hoewel rechtspositionele regelingen voor onderwijspersoneel dus niet gunstiger zijn dan die voor ambtenaren, is er aanleiding te veronderstellen dat de toepassing die op instellingsniveau aan de regelingen wordt gegeven tot onnodige uitgaven ten laste van de rijksbegroting kan leiden.

Een specifiek kenmerk van de toepassing van de onderwijsrechtspositie is het gegeven dat de regelingen door het Rijk worden ontwikkeld, doch door de instellingen op decentraal niveau worden toegepast voor rekening van het Rijk. Dit geldt vooral in de in dit onderzoek beschouwde sectoren primair en voortgezet onderwijs. Hieruit vloeit een voor dit heroverwegingsonderzoek belangrijke constatering voort. De ramingen van de bedragen die ten behoeve van de uitgaven voor onderwijspersoneel moeten worden uitgetrokken hebben niet rechtstreeks betrekking op financiering van door het Rijk veroorzaakte kosten, maar hebben betrekking op kosten die door onderwijsinstellingen voor rekening van het Rijk worden veroorzaakt. Raming van personele uitgaven in het onderwijs is voor een deel raming van menselijk gedrag, te weten dat van bestuurders van onderwijsinstellingen.

De ervaring leert dat dit fundamentele kenmerk van de bekostiging van onderwijs een wezenlijke rol speelt bij de beheersbaarheid en de voorspelbaarheid van overheidsuitgaven ten behoeve van onderwijspersoneel. De regelgeving voor onderwijspersoneel blijkt veelal andere budgettaire effecten te hebben dan in de begroting was beoogd daar de bevoegde gezagsorganen (gemeente- en schoolbesturen) die met de regelgeving moeten omgaan deze 'creatief' of 'oneigenlijk' kunnen toepassen. De Rekenkamer constateert in zijn rapport een aantal gevallen van relatief kostbaar, door de overheid niet beoogd gebruik. De werkgroep is van mening dat de oplossing hiervoor niet ligt in verdere detaillering van de onderwijsregelgeving.

Het laatste zou in strijd zijn met het algemene regeringsbeleid gericht op terugdringing van regelgeving. Daarnaast zou verdere detaillering slechts een prikkel zijn om op zoek te gaan naar nieuwe mogelijkheden ('mazen')

1. Rechtspositiebesluit Onderwijzend Personeel

die in de regelgeving te vinden zijn; bovendien zou verdere detaillering ook een inperking inhouden van de mogelijkheden het onderwijskundig proces zo adequaat mogelijk in te richten.

Veel efficiënter is het te streven naar bekostigingsvoorwaarden die de instellingen en hun besturen een grotere eigen verantwoordelijkheid bieden en hen aldus stimuleren tot andersoortig gedrag, uitmondend in een in de eerste plaats efficiënte toepassing van de geldende rechtspositieregelingen. De beleidsvarianten die zijn ontwikkeld in dit heroverwegingsrapport zijn daar dan ook op gericht.

3 Thema's van het onderzoek

3.1 Algemeen

In onderdeel 2 is een beschrijving van de huidige regelingen opgenomen. Het betreft regelingen die zich bevinden op het terrein van taakverminderingregelingen en ontslaguitkeringen, het nog wel of niet meer (volledig) hebben van een betrekking in het onderwijs, de verplichtingen en rechten van werkgever en werknemer daarbij, het gedrag van onderwijsinstellingen en onderwijspersoneel in dat spanningsveld en het beleid van de overheid in zijn medeverantwoordelijkheid voor werkgelegenheidsbeleid en als verantwoordelijke instantie voor het adequaat besteden van algemene middelen aan goed onderwijs. Vanuit deze veelheid van aangrijpingspunten heeft de werkgroep een aantal thema's nader uitgewerkt. Daaruit is een aanzienlijke hoeveelheid aanbevelingen voortgekomen. De thema's en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen worden in de onderdelen 4.1 tot en met 4.8 nader aangegeven. Deze onderdelen zijn in een aantal gevallen de weerslag van meer of minder uitgebreide deelonderzoeken. Deze deelonderzoeken zijn integraal opgenomen in de bijlage.

De reeds in de inleiding vermelde volgende twee hoofdlijnen zijn aan te geven.

1. *Integrale aanpak van formatie en taakvermindering door middel van een formatiebudget-systeem. Daarin komen geen ingrepen in de rechtspositionele voorziening, de taakverminderingregeling ('garantieregeling') zelf voor. Dit richt zich op de sectoren van het primair en voortgezet onderwijs, waarvan de instellingen vooralsnog op declaratiebasis worden bekostigd.*

2. *Bevordering van inzet c.q. indienstneming van boventalligen, wachtgeldontvangenden alsmede van personeel dat van de taakverminderingregeling gebruik maakt.*

De nagestreefde uiteindelijke lump-sumbekostiging is normbudget-bekostiging. Het te ontwikkelen formatiebudget-systeem is normformatie-bekostiging, onder handhaving van het declaratiestelsel.

3.2 Integrale aanpak van formatie en taakvermindering door middel van een formatiebudget-systeem

Naar aanleiding van de gesignaleerde onbeheersbaarheid van de taakverminderingregeling ('garantieregeling') alsmede het toenemend gebruik daarvan, heeft een bezinning plaatsgevonden die er toe heeft geleid dat voorstellen zijn gedaan voor een nieuw formatiesysteem voor het primair en voortgezet onderwijs. In dit formatiebudget-systeem wordt aan de scholen een budget in de vorm van rekeneenheden toegekend op basis waarvan een instelling zowel het personeel dat geheel binnen de formatie valt als het personeel dat van de taakverminderingregeling gebruik maakt kan aanstellen. De kenmerken van dit systeem worden in dit onderdeel

uiteengezet. Om redenen vermeld in de inleiding¹ is het minder noodzakelijk een aparte aanbeveling voor het formatiebudget-systeem op te nemen.

Kernpunt voor de overheid is dat een duidelijke begrenzing (budget) aan de volumecomponent van het onderwijspersoneel wordt gesteld. Kernpunt voor de onderwijsinstellingen is dat men binnen die duidelijke begrenzing zelf beslissingen moet nemen ten aanzien van de aanwending van de toegekende middelen. Daarmee bevat het nieuwe systeem prikkels voor een efficiënt en spaarzaam gedrag, zulks in tegenstelling tot het huidige systeem waarin het voor instellingen aantrekkelijk is en tot op zekere hoogte ook gewettigd om maximaliserend gedrag te vertonen.

3.3 Bevordering van inzet c.q. indienstneming van boventalligen, uitkeringsontvangenden en personeel dat van de taakverminderingse regeling gebruikt maakt

Door de werkgroep is de situatie rond een aantal inactiviteitsregelingen gezien teneinde te onderzoeken op welke wijze stimulansen kunnen worden ontwikkeld om inactiviteit te verminderen. In het onderstaande wordt eerst ingegaan op de analyses die in dit kader zijn gepleegd. Vervolgens wordt de kern van de oplossingsrichtingen -die in de onderdelen 4.1 tot en met 4.7 nader wordt uitgewerkt- aangegeven. Probleemgebieden zijn de volgende.

a. De taakverminderingse regeling als inactiviteitsregeling. De taakverminderingse regeling is een rechtspositioneel instrument dat het mogelijk maakt onder bepaalde voorwaarden tot gedeeltelijk ontslag over te gaan. Het is uiteraard niet mogelijk om, zodra er voor een personeelslid minder werkzaamheden zijn dan dat is overeengekomen ten aanzien van zijn betrekkingsomvang, terstond tot taakvermindering (deel-ontslag) over te gaan. Gedurende de wachttijd van vier jaar blijft de betrekking in stand. Daaruit vloeit voor het bevoegd gezag de verplichting voort om de betrokkene werk op te dragen; het personeelslid dient dit werk te aanvaarden. Uit gegevens van het OTO-onderzoek² blijkt dat 44% van de docenten in het voortgezet onderwijs die van de taakverminderingse regeling gebruik maken niet worden belast met vervangingswerkzaamheden³. Daarbij moet worden aangetekend dat deze 56% gezien de gebruikte gegevens uitsluitend betrekking heeft op werkzaamheden in het kader van de vervanging bij ziekte. Daarnaast zal in veel gevallen sprake zijn van het verrichten van andere vervangende werkzaamheden door personeel dat gebruik maakt van de taakverminderingse regeling, zoals remediërende activiteiten, ontwikkeling leerplan en dergelijke.

1. De in de heroverwegingswerkgroep ontwikkelde gedachten zijn inmiddels in de Memorie van Toelichting op de begroting 1989 opgenomen.

2. Onderzoek naar de taakbelasting van onderwijsgeevenden en de (school)organisatie in het voortgezet onderwijs, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van O en W door het Instituut voor Arbeidsvraagstukken. Aangehaald in het rapport van de Algemene Rekenkamer.

3. Pagina 44 van het rapport van de Algemene Rekenkamer.

3.5 Financiële kaders

De personele uitgaven voor het primair en voortgezet onderwijs bedroegen in 1987 ruim 12 miljard gulden. Dit is circa 40% van de begroting van het ministerie van O en W. De beheersing van de kosten van de taakverminderingregeling in het kader van de invoering van het formatiebudget-systeem levert de volgende bedragen op.

1990	1991	1992	1993	(x mln)
7	9	95	113	

Struktureel wordt met de beheersing van de kosten van de taakverminderingregeling in het kader van het formatiebudget-systeem en als gevolg van het amendement Tuinstra/Franssen¹ een ombuiging van bijna 45% op de oorspronkelijk voor 1993 geraamde bedragen gerealiseerd, na verwerking van de aanbevelingen van de werkgroep analyse salarisuitgaven O en W (WAS). In de begroting voor 1988² is voor ontslaguitkeringen op basis van het RPBO in totaal 431,2 mln opgenomen. Realisatie van de voorstellen in de notitie 'Mobiliteit en scholing van onderwijspersoneel'³ zou leiden tot de volgende besparingen op de geraamde uitgaven voor ontslaguitkeringen.

1989	1990	1991	1992	1993	(x mln)
50	93	141	105	87	

In de begroting 1989 zijn wat betreft primair (DGBO) en voortgezet onderwijs (DGVO) de volgende boventalligenregelingen en de daarvoor geraamde bedragen opgenomen.

a. DGBO: overgangsboventalligen WBO/ISOVSO:

WBO: 46,8 mln

ISOVSO: 17 mln

Deze regelingen zullen zijn beëindigd op 1 augustus 1990.

b. DGVO:

In het kader van de operatie sectorvorming en vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs⁴ is een sociaal beleidskader van toepassing. Daarin is opgenomen een ontslagbeschermingsregeling waarvoor in de begroting van O en W de volgende netto bedragen zijn opgenomen.

1989	1990	1991	1992	(x mln)
2,2	6,5	6,8	3,2	

1. Met dit amendement is een bedrag gemoeid van 30,3 miljoen, ingegaan op 1 augustus 1988.

2. Stand na eerste suppletoire wet.

3. Als gevolg van de maatregelen in het zogenoemde ISO-project.

4. Ombuigingstaakstelling: 150 mln.

4. Oplossingsrichtingen

4.1 Formatietoedeling

Het navolgende is in uitgewerkte vorm te vinden in verschillende deelrapporten die integraal zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

4.1.1 Hoofdpijnen nieuw formatiesysteem in het primair en voortgezet onderwijs

Voorgesteld wordt een nieuw formatiesysteem voor het primair en voortgezet onderwijs in te voeren:

- a. Aan de instellingen zelf zal een formatiebudget worden toegekend.
- b. In dit formatiebudget is begrepen een basisnorm (de onderwijskundig benodigde hoeveelheid formatie) en een opslag in verband met formatieve fricties (die thans veelal leiden tot 'garantielopen').
- c. Het formatiebudget wordt toegekend in de vorm van formatie-rekeneenheden. Een functie die in de formatie wordt opgenomen 'kost' een aantal formatie-rekeneenheden waarbij voor een functie met een hoge maximum-schaal meer eenheden worden verbruikt dan voor lagere functies.
- d. De instellingen krijgen zelf de bevoegdheid de formatie vast te stellen binnen het plafond dat wordt aangegeven door het formatiebudget. De voorschriften die thans de formatievaststelling bepalen (stappenschema) komen te vervallen. Bij de vaststelling van de formatie krijgen bevoegde gezagsorganen de mogelijkheid zelf de mate van versnippering in de formatie te beheersen. Het nieuwe formatiesysteem biedt de mogelijkheid om functiedifferentiatie vorm te geven. Daarbij dienen de beloningsverhoudingen uit het HOS-akkoord uitgangspunt te blijven door middel van vastgestelde normfuncties.

Concretisering van een en ander geschiedt in onderdeel 5, beleidsvarianten.

4.1.2 Bestedingsmogelijkheden formatiebudget

Het formatiebudget kan naast formatievaststelling voor de volgende doelen worden bestemd.

- *Bekostigingsgrondslag voor de betrekkingen van personeel waarvan de functie niet geheel in de formatie is opgenomen*¹,
- *Overheveling van formatie-rekeneenheden naar een andere instelling in ruil voor te verrichten werkzaamheden,*
- *Verzilvering, i.e. het in geld ontvangen van ongebruikte formatie-eenheden.*

Binnen de huidige declaratiebekostiging is het voorstel een vergaande variant van deregulering en vergroting van de autonomie van bevoegde gezagsorganen van instellingen. Het biedt vanuit het oogpunt van beheersbaarheid van uitgaven, doorzichtigheid van regelingen en autonomie-bevordering van instellingen een aantal duidelijke voordelen boven de huidige

1. Dit zijn dus degenen die 'in de garantie lopen'.

regelingen. Het biedt de bevoegde gezagsorganen met name de mogelijkheid de problemen op het niveau van de instelling zelf op te laten lossen, waarbij het bestuur veel minder dan momenteel het geval is afhankelijk is van centrale regelgeving. De beheersbaarheid van de uitgaven voor onderwijspersoneel neemt met name toe omdat met het invoeren van een formatiebudget het open-eindekarakter van de 'garantie'-regelingen is vervalLEN. Bovendien neemt de controleerbaarheid door de overheid toe. De overheid is bij dit nieuwe stelsel minder geïnteresseerd in de vraag hoe de formatievaststelling geschiedt, maar veeleer in het kwantitatieve resultaat van de formatievaststelling, waarbij het formatiebudget als plafond voor die vaststelling geldt. Toetsing kan beperkt blijven tot het resultaat dat moet overeenkomen met de aan de instelling toegekende formatiereken-eenheden. De mogelijkheden om een eigen personeelsbeleid te voeren worden door dit alles, onder meer door de mogelijkheid van functiediffe-rentiatie, vergroot.

In verband met het nieuwe stelsel wordt een voorstel gedaan betreffende een zogeheten gebonden weektaak-systeem voor onderwijsgegenden in het voortgezet onderwijs. Daarbij wordt de taakomvang niet meer uitgedrukt in les- en taakeenheden, maar in een aantal uren per week.

De gedachten rond het nieuwe formatiesysteem voor primair en voortgezet onderwijs behoeven niet uit te monden in een aanbeveling om dit systeem in te voeren. Deze voor een groot deel in de heroverwegingswerkgroep ontwikkelde ideeën zijn inmiddels door de minister van O en W overgeno-men en bij de begroting 1989 bekendgemaakt.

4.1.3 De taakverminderingregeling binnen het formatiebudget-systeem

Het karakter van de taakverminderingregeling verandert als gevolg van het nieuwe systeem ingrijpend. Thans wordt de regeling beschouwd als een waarborg tegen autonome ontwikkelingen (leerlingdaling, wijziging vakkenkeuze), hetgeen verklaart waarom men wel van een 'garantieregeling' spreekt. In het nieuwe systeem vervalt deze externe legitimatie; het is het instellingsbestuur dat een onderwijsgevende deelontslag aanzegt¹. In beginsel zijn er nog twee andere manieren om het gebruik van de taakver-minderingsregeling te beperken of beter te beheersen.

In het eerste geval betreft het een geïsoleerde benadering van de taakver-minderingsregeling zelf, dat wil zeggen: zonder het verband met de forma-tie als geheel te leggen. Het gaat dan om een verscherpte toepassing van een controle op de regeling. Op deze wijze is in eerste aanleg invulling gegevens aan het amendement Tuinstra/Franssen. De bezwaren van deze aanpak, hoe noodzakelijk ook ter uitvoering van de genoemde wijziging in de begrotingswet 1988, zijn evident. Waar het beleid gericht is op autono-miebevordering, deregulering en globalisering van regelgeving betekent het een stap terug. Bovendien betekent het een beperking van noodzakelijk geachte organisatorische en onderwijskundige inrichtingsmogelijkheden. Het is duidelijk dat deze -tijdelijke- aanpak verlaten zal worden met de invoering van het nieuwe formatiebudget-systeem.

1. Dit deelontslag vindt plaats op termijn.

De tweede manier is het opnieuw in ogenschouw nemen van de taakverminderingregeling zelf. In de werkgroep is ruim aandacht besteed aan deze gedachte in relatie met het formatiebudget-systeem. De taakverminderingregeling kent criteria die reeds werden vermeld.

De werkgroep heeft ernstig overwogen of het aanbeveling verdient de bestaande taakverminderingregeling aan te passen.

Daarbij zou de regeling zodanig kunnen worden gewijzigd dat eerder dan dat thans het geval is tot deeltijdontslag moet worden overgegaan. Ook zou de bezoldiging voor dat deel van de aanstellingsomvang waarvoor van de taakverminderingregeling gebruik wordt gemaakt in neerwaartse zin kunnen worden bijgesteld. Van deze aanpassingen zou, afgezien van het budgettaire effect, voor de onderwijsgeveenden die van de taakverminderingregeling gebruik moeten maken een stimulans uitgaan zo spoedig mogelijk elders een passende functie te aanvaarden. Daarnaast zouden binnen een formatiebudget-systeem schoolorganisatorische problemen worden beperkt door een verkorting van de periode die aan deeltijdontslag voorafgaat.

Na ampele discussie is de werkgroep tot de conclusie gekomen een aanbeveling in de hierboven omschreven zin niet te moeten doen. Afgezien nog van de spanning die een verkrapting van de regeling oproept met het HOS-akkoord en afgezien van het feit dat de overeenstemmingsverplichting volgens het overlegprotocol het -in negatieve zin- wijzigen van de bestaande regeling als een eenzijdige beslissing niet toelaat, heeft de werkgroep zich daarbij door met name de volgende overwegingen laten leiden.

Bij een beoordeling van de hiervoor beschreven mogelijkheden staat voorop dat de taakverminderingregeling vanuit een oogpunt van ontslagbescherming minder gunstig is dan de bescherming op taakomvang en betrekkingvastheid zoals die voor andere categorieën overheidspersoneel geldt. Met name met de voor onderwijswerkgevers bestaande mogelijkheid aan personeel ontslag uit een deel van de betrekking te verlenen bevindt het onderwijspersoneel zich in een ongunstige uitzonderingspositie.

-Niet zozeer het bestaan van de taakverminderingregeling, maar vooral het onbedoelde gebruik ervan heeft geleid tot een extra stijging van de personele lasten,

- het verkorten van de taakverminderingperiode zal in veel gevallen betekenen dat sneller tot deeltijdontslag overgegaan moet worden, met als gevolg een stijging van de ontslaguitkeringen,

- binnen het beoogde formatiebudget-systeem bestaat geen relatie meer tussen de duur van de 'garantieperiode' en de personele lasten,

- het verlagen van de bezoldiging van de 'garantie-uren' zou -ten onrechte- tot de conclusie leiden dat de taakverminderingregeling een zogenaamde inactiviteitsregeling zou zijn.

De heroverwegingswerkgroep heeft, mede met het oog op het voorkomen van toekomstige schoolorganisatorische problemen, een aantal aanbevelingen ontwikkeld die de mobiliteit bevorderen van degenen die van de taakverminderingregeling gebruik moeten maken. Daartoe behoren -naast een groot aantal positieve incentives- :

- de verplichting een passende functie te aanvaarden aan een andere instelling die onder hetzelfde bevoegd gezag ressorteert,
- inschrijving als werkzoekende,
- actieve sollicitatie naar een passende betrekking binnen of buiten het onderwijs.

Wel vestigt de werkgroep de aandacht op beleidsvariant 3, waarin wordt voorgesteld de werking van het formatiebudget-systeem zo snel mogelijk na de invoering ervan te evalueren, waarbij ook het beoogde budgettaire effect zal moeten worden betrokken.

4.1.4 Evaluatie formatiebudget-systeem

De omvang van de formatieve opslag die tesamen met de normformatie het formatiebudget van de scholen vormt zal worden vastgesteld afhankelijk van het in de meerjarenramingen vastgestelde budget. Dit budget is de resultante van de ontwikkelingen van het financiële beslag dat vanwege de taakverminderingregeling op de begroting van O en W wordt gedaan - waarin zich de autonome ontwikkelingen van de leerlingenaantallen weer spiegelen - alsmede de op dit budget aangebrachte bezuinigingstaakstellingen. Vanzelfsprekend zal daarbij sprake zijn van een momentopname.

Het is denkbaar dat de leerlingenaantallen, de belangstelling van leerlingen voor de verschillende vakken, onderwijssectoren en dergelijke zich volgens een zodanig patroon zullen ontwikkelen dat in elk geval -gemiddeld bezien- de formatiebudgetten van de scholen een niet meer geheel adequaat voorzieningenniveau opleveren. Dit zou zich zowel in negatieve als in positieve zin kunnen voordoen. Enerzijds zou dit kunnen leiden tot een totale werkbelasting van het personeel die lager is dan dat gelet op de noodzakelijke efficiënte inzet van de financiële middelen kan worden gerechtvaardigd¹.

Ook evenwel het omgekeerde zou zich kunnen voordoen. Verwacht mag worden dat van het formatiebudget-systeem een aansporing uit zal gaan om efficiënt met middelen om te gaan. Het beleid is dan ook daarop gericht. Gesignaleerd is dat de taakverminderingregeling het karakter heeft van een inactiviteitsregeling. Met name mag verwacht worden dat dit karakter van de taakverminderingregeling zal verdwijnen. Het is aan te bevelen om bij de invoering van het formatiebudget-systeem tevens voorzieningen te treffen met behulp waarvan een regelmatige evaluatie van het formatiebudget-systeem op de hiervoor genoemde punten mogelijk wordt. Bezien dient te worden of de onderwijsinspectie een taak kan worden gegeven op dit terrein.

4.2 Incentives en verplichtingen bij taakvermindering- en wachtgeldregelingen

Dit onderdeel behandelt het streven naar het veelvuldiger, respectievelijk beter inzetten van boventalligen en van personeelsleden voor wie formatief een kleiner aantal uren dan wel eenheden beschikbaar is dan waarvoor zij zijn benoemd ('garantielopers'), alsmede van het in dienst nemen

1. Dit zou bijvoorbeeld tot uitdrukking komen in een 'te lage' groeps grootte in de scholen.

van uitkeringsontvangenden. Het gaat hierbij vooral om maatregelen voor de korte termijn: maatregelen voor de (middel)lange termijn zijn momenteel reeds in andere gremia uitvoerig aan de orde.

4.2.1 Mobiliteit

a. Verruiming van het begrip passende arbeid.

Het begrip passende arbeid wordt ingevuld door de praktijk van de uitvoeringssituatie en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie. Hierbij speelt een aantal factoren een rol waarin een verruiming kan worden aangebracht.

b. Maatregelen in de sfeer van verhuiskosten en reiskosten.

Voor het onderwijspersoneel geldt sinds 1 augustus 1985 een uniforme verplaatsingskostenregeling¹. Deze regeling bevat een aantal onderdelen die negatief uitwerken op de gewenste mobiliteit van werkloos onderwijspersoneel. In overeenstemming met de maatschappelijke ontwikkelingen zou ook van het onderwijspersoneel kunnen worden aanvaard dat zij zich niet metterwoon vestigen in of nabij de gemeente die als standplaats is aangewezen. Ook in de sfeer van de reiskostenvergoedingen kunnen naar het oordeel van de werkgroep aanpassingen worden doorgevoerd.

c. Functioneren van Gewestelijke Arbeidsbureaus ten aanzien van het onderwijsveld.

De arbeidsbureaus opereren vooral regionaal en lokaal, en zijn hoofdzakelijk gericht op de marktsector. Vanuit het onderwijsveld wordt niet of nauwelijks een beroep gedaan op de arbeidsbureaus. Deze situatie dient te worden verbeterd.

d. Vakaturemeldingen.

Een niet onbelangrijk hiaat in de huidige situatie is het ontbreken van een meldingsplicht voor vakatures. Uitkeringsgerechtigden zijn verplicht zich in te schrijven bij het Gewestelijk Arbeidsbureau, bemiddeling door het GAB wordt vervolgens echter bemoeilijkt omdat een 'spiegel'-verplichting ontbreekt. Initiatieven hiertoe zijn noodzakelijk.

e. 'Outplacement'/Vermeend-Moor.

Tekorten en overschotten van docenten doen zich vooral in het voortgezet en hoger beroepsonderwijs voor (per vakgebied) en kunnen dientengevolge afhankelijk van de bevoegdheid sterk uiteenlopen. Overwogen zou kunnen worden een strategie te ontwikkelen om voor docenten die bevoegd zijn voor een vakgebied met een groot aanbodoverschot kansen op nieuw werk buiten het onderwijs te stimuleren ('outplacement' in de zin van plaatsing buiten het onderwijs).

Sinds 1986 is de Wet Vermeend/Moor van kracht. Deze wet strekt ertoe vrijstelling van betaling van werkgeverspremies te verlenen aan werkgevers die personeel aanstellen dat een bepaalde werkloosheidsachtergrond heeft. Aan de toepassing van deze wet voor werkloos onderwijspersoneel moet meer aandacht worden besteed.

1. Hoofdstuk I-J van het Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel.

f. Landelijk vakature-overzicht.

Niet slechts de Gewestelijke Arbeidsbureaus ontberen een volledig en actueel vakature-overzicht voor het onderwijsveld. Ook de werkzoekende is aangewezen op 'vrije nieuwsgaring'. Onderzocht moet worden hoe hierin verbetering kan worden gebracht.

4.2.2 Scholing/bevoegdheden*a. Samenhang initiële opleiding, nascholing en omscholing.*

Een verstoring in de vraag- en aanbodsituatie kan door capaciteitsbeheersing van de initiële opleiding worden bestreden; effecten zijn daarbij echter pas zichtbaar op (middel)lange termijn. Voor de korte termijn moet gebruik worden gemaakt van omscholing (indien sprake is van het verwerven van een nieuwe onderwijsbevoegdheid) dan wel van nascholing (indien geen nieuwe onderwijsbevoegdheid in het geding is). De budgetten die bestemd zijn voor de initiële opleidingen en de budgetten ten behoeve van na- en omscholing zouden in beginsel als 'communicerende vaten' kunnen worden aangewend.

b. Flexibilisering van opleidingswegen.

Het zou mogelijk moeten zijn flexibeler wegen te vinden langs welke de noodzakelijke opleiding tot eventuele omscholing zou kunnen worden gevolgd. Door dit laatste mogelijk te maken wordt bevorderd dat voor de zogeheten 'tekort-vakken' zo spoedig mogelijk in bevoegde docenten wordt voorzien. In principe zijn de mogelijkheden hiertoe al aanwezig; deze worden echter niet volledig gebruikt. Op dit punt zou de overheid stimulerend kunnen optreden.

c. Omscholing en daaraan verbonden bevoegdheden.

Initiële lerarenopleidingen zijn gestructureerd (bijvoorbeeld op het aspect cursusduur) en monden uit in een in het algemeen 'brede' bevoegdheid, bijvoorbeeld de bevoegdheid voor het (gehele) basisonderwijs of een bevoegdheid voor het gehele tweedegraads gebied (incl. het MBO). Deze op zichzelf gewenste brede bevoegdheidseis is tot nu toe onverkort van kracht voor zittende of gewezen leraren die zich willen omscholen. In specifieke situaties van discrepantie tussen vraag en aanbod zou hierin verandering kunnen worden gebracht door onder meer de mogelijkheid van smallere bevoegdheden te introduceren.

d. Omscholingsbegeleiding/omscholingsverplichting.

Ervaring, onder meer opgedaan bij het herplaatsings- en omscholingsbeleid in het HBO, laat zien dat het bieden van omscholingsfaciliteiten niet succesvol verloopt voor de harde kern van de boventalligen. Kennis van de eigen mogelijkheden en inzicht in de arbeidsmarkt ontbreken vaak, bovendien blijken de gekozen studies nogal eens een relatief lange cursusduur te kennen die niet evenredig is met de kans op het vinden van een nieuwe werkkring. Via gericht beleid kan hierin verandering worden gebracht.

e. Studiefaciliteiten.

Thans is sprake van twee soorten regelingen: structurele regelingen voor uitkeringsontvangenden¹ en incidentele studiefaciliteitenregelingen voor

1. Hoofdstuk I-H en I-M van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel.

b. Werkgelegenheid/arbeidsmarkt. De situatie rond de arbeidsmarkt in het onderwijs is eveneens onderwerp geweest van studie door de heroverwegingswerkgroep. Uitgebreider wordt hierop ingegaan in onderdeel 4.5. Bij een omvang van de werkloosheid zoals die thans reeds bestaat en tegen de achtergrond van de nog te verwachten groei daarvan, is het van belang dat belemmeringen voor de mobiliteit van onderwijspersoneel worden opgeheven en dat positieve stimulansen voor het indienstnemen van uitkeringsontvangenden worden ontwikkeld.

c. Cumulatie. In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt gewezen op de mogelijkheid dat bepaalde rechtspositionele regelingen opeenvolgend worden toegepast. Gedoeld wordt daarbij op achtereenvolgende toepassing van boventalligheidsregelingen en de taakverminderingsregeling, regelingen welke als zodanig slechts voorkomen in het onderwijs. De conclusies van de Rekenkamer leiden er toe dat dit cumulerende effect kritisch moet worden gezien.

3.4 Aangrijpingspunten

a. Formatiebudget

Het probleem van het gesignaleerde inactief gebruik van de taakverminderingsregeling krijgt binnen het voorgestelde formatiebudget-systeem een ander aanzien. Binnen het nieuwe systeem immers dient het bevoegd gezag zelf de middelen op te brengen voor zowel formatie- als garantiegebruik. Het 'garantielopen' is niet langer een activiteit met een budgettair open-eindekarakter dat vanuit centrale regelgeving wordt vergoed, maar het resultaat van een afwegingsproces over inzet van schaarse middelen. Verwacht mag worden dat binnen dit systeem voldoende stimuli aanwezig zijn om het personeel dat men in dienst heeft volledig met werkzaamheden te belasten. Het verdient aanbeveling om te evalueren of dit inderdaad ook het geval zal zijn. Tevens beveelt de werkgroep aan bij evaluatie van het formatiebudget-systeem na te gaan of de efficiënte inzet van formatieruimte daadwerkelijk tot stand is gekomen.

b. Bevordering doorstroming en mobiliteit in relatie tot verplichtingen bij gebruikmaking van ontslaguitkeringsregelingen, boventalligheidsmaatregelen en taakverminderingsregelingen

In het streven naar veelvuldiger en beter inzetten van boventalligen en van personeelsleden die van de taakverminderingsregeling gebruik maken alsmede naar het bevorderen van het in dienstnemen van uitkeringsontvangenden, is een groot aantal aanbevelingen gedaan. Behalve aan verplichtingen en sancties bij het niet naleven van voorschriften hebben vooral ook mogelijke incentives aandacht gekregen. Tevens is in het bijzonder gelet op te verwijderen belemmeringen die in de regelgeving bestaan. Het gaat om een grote hoeveelheid beleidsvarianten voor veelal wat kleinere maatregelen die op korte termijn voor versoepeling kunnen zorgen.

c. Beperking cumulatie

Bij de ontwikkeling van het formatiebudget-systeem moet rekening worden gehouden met mogelijkheden voor cumulatie. Een en ander wordt uitgewerkt in onderdeel 4.3.

boventalligen in diverse sociale beleidskaders. De structurele studiefaciliteitenregelingen voor uitkeringsontvangenden zouden zodanig kunnen worden aangepast dat deze ook personen met een kort durende vervangingsbetrekking alsmede degenen die gebruik maken van een taakverminderingregeling omvatten.

4.2.3 Specifieke aanpassingen bij ontslaguitkering, boventalligheid en taakvermindering

a. Verplichtingen bij boventalligheid, taakvermindering en uitkeringen.

Voor boventallige onderwijsgeven en voor hen die gebruik maken van een taakverminderingregeling gelden verschillende regels ten aanzien van vakaturevervulling en vervanging. Overwogen kan worden dit onderscheid te laten vervallen. Op grond van de huidige regelingen dienen in een vakature achtereenvolgens te worden benoemd de boventallige onderwijsgeven van de instelling, onderwijsgeven die aan de instelling gebruik maken van een taakverminderingregeling en boventallige onderwijsgeven die aan andere instellingen van het hetzelfde bevoegd gezag zijn verbonden. De verschillen in rangorde zouden kunnen vervallen. Een stimulerend beleid zou kunnen worden gevoerd in verband met herbenoeming van personeel onder vigeur van een ander bevoegd gezag.

b. Specifieke aanpassingen bij taakvermindering.

Personeel waarop een taakverminderingregeling van toepassing is, hoeft thans niet zelf actief naar passend werk te solliciteren. Hierin dient wijziging te worden aangebracht.

c. Tijdelijke aanstelling/vooraanstelling.

Bij een tijdelijke aanstelling is het eindtijdstip bepaald; bij een vaste aanstelling is het eindtijdstip onbepaald. Aanspraak op toepassing van een taakverminderingregeling bestaat bij een vast dienstverband. In het algemeen is wachtgeld een gunstige ontslaguitkering in vergelijking met de korte of lange uitkering. Op grond van de subsidiebepalingen is het gebruikelijk dat bij benoeming in een vakature de betrokkene een tijdelijke aanstelling wordt aangeboden, die bij gebleken geschiktheid na verloop van een jaar wordt omgezet in een vaste aanstelling. Verscherping van een aantal voorwaarden tot verlening van een vaste aanstelling is aanbevelenswaard.

d. Relatie taakverminderingregeling en faciliteitenregeling.

Veelal worden ten behoeve van experimenten en projecten tijdelijke taakfaciliteiten beschikbaar gesteld. Het verdient aanbeveling bij toekenning van extra taakfaciliteiten eventueel aanwezige taakverminderingsuren mede als bepalend (en beperkend) criterium te hanteren.

e. Benoeming van extern personeel: dienstdtijd in relatie tot afvloeiingsregelingen.

Het bevoegd gezag van een instelling stelt de afvloeiingsregeling vast. Hiertoe wordt overleg gevoerd met de betrokken vakorganisaties. De meeste afvloeiingsregelingen gaan uit van een bepaald dienstdtijdscriterium. Hierbij zijn verschillende alternatieve overwegingen mogelijk.

f. Benoeming van extern personeel: andere belemmeringen.

Benoeming van 'externe' wachtgeldontvangenden, boventalligen en van hen die gebruik maken van een taakverminderingregeling wordt binnen de be-

staande regelgeving niet gestimuleerd, eerder belemmerd. Deze belemmeringen dienen te worden aangepakt.

g. Loonsuppletie/salariële aanpassingen.

Om een eventuele overstap naar een functie met een geringer salaris aantrekkelijk te maken kan worden gedacht aan een tijdelijke loonsuppletie.

h. Terugkeerregeling.

Voor vrouwen bestaat bijvoorbeeld de regeling van het bevallingsverlof. Het bevoegd gezag van een instelling zou gebruik kunnen gaan maken van een terugkeerregeling die bestaat uit afspraken tussen bevoegd gezag en werknemer.

i. Sancties/incentives.

Sanctiemogelijkheden zouden zoveel mogelijk als beleidsinstrument moeten worden aangereikt aan, en toegepast door het bevoegd gezag van de instellingen. In de huidige regelgeving zijn die mogelijkheden reeds in aanzienlijke mate aanwezig. Voor een reële invulling van de verantwoordelijkheden blijken echter meer instrumenten nodig te zijn, die vooral zullen moeten worden gevonden in positieve sancties (incentives). Hierop is in de beleidsvarianten de nadruk gelegd.

4.3 Cumulatie

Conclusie in het eerder genoemde rapport van de Rekenkamer was onder meer dat de volgtijdige cumulatie van de boventalligheidsregeling met de taakverminderingsregeling kritisch dient te worden gezien.

4.3.1 Volgtijdige cumulatie

Een belangrijk aspect daarbij -waaraan door de Algemene Rekenkamer niet wordt gerefereerd- is dat boventalligenregelingen bescherming tegen ontslag bieden ook als de volledige formatieplaats is opgeheven. De taakverminderingsregeling biedt een dergelijke bescherming niet. Wanneer een betrekking volledig wordt opgeheven, zal het daaruit voortvloeiende ontslag door de taakverminderingsregeling niet worden voorkomen. Er kan derhalve aanleiding zijn, bijvoorbeeld in relatie tot een gericht scholingsbeleid, om naast de reguliere taakverminderingsregeling in geval van bezuinigingsoperaties en dergelijke een boventalligheidsregeling te treffen. Het is volgens de werkgroep mogelijk de samenloop van beide regelingen zo te laten plaatsvinden dat volgtijdige cumulatie wordt voorkomen. Een voorbeeld daarvan is de Natuurlijke Verloop Regeling zoals die in 1983 voor het voortgezet onderwijs werd getroffen. Uit deze voorbeelden blijkt overigens dat het voorkomen van volgtijdige cumulatie binnen de kaders van de huidige regelgeving een technisch ingewikkelde regeling vergt.

Aan de andere kant is er het voorbeeld van de boventalligenregelingen in het basisonderwijs. Daarbij is in feite een aantal boventalligheidsregelingen 'samengeklapt' met de taakverminderingsregeling, hetgeen tot relatief eenvoudige regelgeving heeft geleid. Een dergelijk systeem kan echter leiden tot de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde cumulatie. Binnen het eerder in dit rapport globaal beschreven formatiebudget-systeem zal echter naar verwachting van de werkgroep de cumulatie van boventalligenregelingen met de taakverminderingsregeling op technisch eenvoudige

wijze zijn te voorkomen. De taakverminderingsregeling immers zal zijn beslag moeten krijgen binnen het voor de instelling geldende formatiebudget terwijl de boventalligenregeling op eenvoudige wijze buiten het formatiebudget kan worden gehouden.

4.3.2 Gelijktijdige cumulatie

Naast de volgtijdige cumulatie van boventalligenregelingen met de taakverminderingsregeling, zou ook in de periode waarin voor een instelling zowel een boventalligenregeling als de taakverminderingsregeling van kracht is sprake kunnen zijn van cumulatie. Van een dergelijke 'gelijktijdige' cumulatie zou met name sprake kunnen zijn indien in de regelingen elementen zijn aan te wijzen die 'beter' zijn dan in de andere regeling. In dat geval zou het tegelijk van toepassing zijn van deze 'beter' elementen op dezelfde groep van personeelsleden tot onbedoelde cumulatie kunnen leiden. Op het meest in het oog lopende verschil is eerder ingegaan: boventalligenregelingen geven bescherming tegen volledig ontslag, de taakverminderingsregeling geeft die bescherming niet. Het is dit verschil dat aan de orde is bij de beoordeling of er reden is een boventalligenregeling in te stellen. Onbedoelde cumulatie is hier dus niet het geval. Een ander essentieel verschil is gelegen in de wijze waarop de zogenoemde autonome ontwikkeling van de leerlingenaantallen in beide regelingen wordt opgevangen. De taakverminderingsregeling heeft uitdrukkelijk ook betrekking op fluctuaties in de formatie-omvang van de onderwijsinstelling als gevolg van deze autonome ontwikkelingen. In het algemeen worden de effecten van de autonome daling van de leerlingenaantallen op de werkgelegenheid door boventalligenregelingen echter niet opgevangen. Een uitzondering hierop kan zijn dat in een bepaalde sector van het onderwijs geen, of slechts gedurende een beperkte tijd sprake zal zijn van daling van de leerlingenaantallen. De hiervoor beschreven complicaties voortvloeiend uit de autonome ontwikkeling met betrekking tot leerlingenaantallen zullen binnen het formatiebudget-systeem weliswaar niet geheel verdwijnen, maar toch tot beheersbare proporties worden teruggebracht. Met name in het voortgezet onderwijs betekent overgang naar het formatiebudget-systeem namelijk dat fluctuaties van de leerlingenaantallen niet meer op het niveau van de 'vaksectie' maar op het niveau van de formatie van de onderwijsinstelling in zijn geheel tot uitdrukking komen.

4.3.3 Cumulatie binnen dezelfde regeling

Een ander verschijnsel dat kan leiden tot complicaties is het kort na elkaar van toepassing zijn van verschillende herstrukturings/bezuinigingsoperaties in dezelfde sector binnen het onderwijs. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in het primair onderwijs en de PABO/STC-operaties¹. Met name bij de laatstgenoemde operaties leidde het achtereenvolgens van toepassing zijn van in elkaar overgaande sociale beleidskaders ertoe dat er voor een aantal individuele personeelsleden sprake kon zijn van een

1. Samenvoeging taakverdeling en concentratie.

langdurige ontslagbescherming. Met andere woorden: naast de volgtijdige en gelijktijdige cumulatie van boventalligenregelingen met de taakverminderingregeling, kan er ook sprake zijn van cumulatie van boventalligenregelingen onderling.

Bovenstaande beknopte beschrijving van het verschijnsel 'cumulatie' leidt tot een aantal beleidsvarianten.

4.4 Afvloeiingsregelingen

4.4.1 Afvloeiingsregelingen in de marktsector, bij overheden en in het onderwijs

In bijlage 5 wordt een overzicht gegeven van de regelingen terzake van afvloeiing in de verschillende sectoren¹. Conclusie is dat in de verschillende sectoren de afvloeiingsregelingen uitgaan van het last in, first out (lifo)-principe. Voor de rijksoverheid geldt dit in mindere mate daar in deze sector geldt dat ambtenaren met 35 of meer dienstjaren het eerst worden ontslagen, zulks in verband met reeds opgebouwde wachtgeld- en pensioenrechten. Een afvloeiingsregeling op basis van een first in, first out (fifo)-systematiek is nergens aangetroffen.

Kennelijke uitgangspunten bij vaststelling van afvloeiingsregelingen op basis van het lifo-principe zijn rechtszekerheid, waardering voor jarenlange inzet van zittend personeel, nut van zittend personeel (ervaring), nadelige positie op de arbeidsmarkt van ouderen ten opzichte van jongeren, mate van gehechtheid aan de woonplaats (mobiliteit).

4.4.2 Factoren bij de vaststelling van afvloeiingsregelingen

Afvloeiingsregelingen worden vastgesteld door werkgever en werknemers dan wel organisaties van beide groeperingen². In het onderwijs is dit ook het geval. De minister van O en W staat hier dus buiten (behalve met betrekking tot rijksinstellingen). De redenen hiervoor zijn dat O en W geen werkgever is, er gemeentelijke autonomie bestaat en artikel 23 Grondwet vrijheid van onderwijs biedt.

4.4.3 Financiële verschillen tussen het lifo-systeem en het fifo-systeem

In bijlage 6 worden de financiële verschillen tussen het lifo- en het fifo-systeem onder de loupe genomen. De conclusie kan zijn dat het fifo-systeem duurder is dan het lifo-systeem met betrekking tot de duur van het wachtgeld en de uitkeringen. Dit geldt voor een sector waarbij er sprake is van anciënniteitsbezoldiging. Bij een salarissysteem gebaseerd op leeftijdsbezoldiging zou een fifo-systeem goedkoper zijn.

Op grond van het onderzoek naar afvloeiingsregelingen, waarbij tevens de verschillen tussen een lifo- (last in, first out; leidend beginsel in de huidige systemen) en een fifo (first in, first out) afvloeiingssysteem in be-

1. Marktsector, overheidssector en onderwijssector.

2. CAO, ARAR, modelafvloeiingsregelingen.

schouwing zijn genomen, beveelt de heroverwegingswerkgroep aan geen beleidswijzigingen aan te brengen.

4.5 Arbeidsmarktsituatie

Aan de arbeidsmarktsituatie en aan enkele verwante zaken is apart aandacht besteed. Doel van deze studie was niet het doen van aanbevelingen, doch het leveren van materiaal waarmee in andere deelprojecten voordeel zou kunnen worden gedaan. Het uitgebreide verslag is te vinden in bijlage 9.

In de eerste plaats is gekeken naar de arbeidsmarktsituatie tot nu toe. Daarbij worden de volgende conclusies getrokken.

Bij vergelijking van de daling van het aantal leerlingen met de daling van het aantal arbeidsplaatsen in het onderwijs blijkt er een sterke positieve samenhang te bestaan tussen het aantal leerlingen en het aantal arbeidsplaatsen. De daling van het aantal leerlingen blijkt een snelle reactie te hebben op de stijging van het aantal ontvangenden van ontslaguitkeringen. Het aantal geregistreerde werklozen in het onderwijs is gerekend vanaf 1980 meer dan verdubbeld. Het aandeel van het personeelsbestand dat gebruik maakt van de taakverminderingregeling of een boventalligheidsregeling kan vergeleken worden met de interne arbeidsreserve die in andere sectoren (bijvoorbeeld de industrie) wordt aangehouden in verband met schommelingen in produktievolume en bezettingsgraad. Het percentage 'interne arbeidsreserve' in het onderwijs blijkt laag te zijn vergeleken met andere sectoren. De verblijfsduur in een uitkering is kort. Samenvattend kan in algemene zin gesproken worden van een relatief hoge mate van flexibiliteit wat betreft de arbeidsmarktsituatie.

4.5.2 Kenmerken van personeel dat van een taakverminderingregeling gebruik maakt

In het kader van de uitvoering van dit heroverwegingsonderzoek is door de ministeries van O en W en Financiën de opdracht verleend aan de Dienst Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Rijks-Universiteit Leiden voor een onderzoek naar het gebruik van onder andere de taakverminderingregeling. In onderdeel 4.8 en in bijlage 8 zal uitgebreid worden ingegaan op de resultaten van dit onderzoek. In dit onderdeel zullen de uitkomsten van het onderzoek worden samengevat wat betreft de kenmerken van het personeel dat van de taakverminderingregeling gebruik maakt.

Op basis van de gegevens uit een steekproef uit de staten van lessenverdeling van de instellingen voor voortgezet onderwijs voor het schooljaar 1987/1988 kan geconstateerd worden dat het gebruik van een taakverminderingregeling gemiddeld genomen laag is bij leerkrachten met een benoemingsomvang van 17 tot 20 uur (bijlage 8, tabel 6).

De gegevens uit de steekproef leiden tot de volgende schets van de kenmerken van de gebruikers van de taakverminderingregeling:

- *leeftijd*. De gebruikers van de taakverminderingregeling zijn gemiddeld genomen beduidend jonger dan personeel werkzaam op basis van reguliere benoemingseenheden. In de steekproef (bijlage 8, tabel 4) gemiddeld 37 versus 42 jaar. De gemiddelde leeftijd op basis van benoemingseenheden,

maar exclusief vervanging en taakverminderingregeling, wordt dan 42,5 jaar.

- *salaris*. De gebruikers van de taakverminderingregeling ontvangen gemiddeld een lager salaris dan dat personeel werkzaam op basis van reguliere benoemingseenheden ontvangt (exclusief vervanging en taakverminderingregeling, bijlage 8, tabel 3)¹.

- *vak*. Er is sprake van grote verschillen in de mate waarin voor verschillende vakken gebruik wordt gemaakt van de taakverminderingregeling. Met name de vakken (clusters) talen, lichamelijke oefening, gezondheidszorg en de creatieve vakken geven een relatief hoog gebruik van de taakverminderingregeling te zien (bijlage 8, tabel 1).

4.5.3 Kenmerken van het werklozenbestand

Een benadering van de reële omvang van de werkloosheid na schoning en verruiming van het bestand op grond van de officiële werkloosheidsdefinitie laat een aantal zien van 27.500 personen. Medio oktober 1988 zijn 14.000 ontslaguitkeringen uitbetaald. Het deel van het werklozenbestand dat een URO-uitkering ontvangt is relatief oud. De sollicitatiebereidheid bij deze groep is lager dan bij het (gemiddeld jongere) deel dat geen URO-uitkering ontvangt. Ook wat betreft de aspecten maximaal acceptabele reistijd en verhuisbereidheid scoort het URO-uitkeringontvangend deel lager dan de rest. De bereidheid tot nascholing is bij beide groepen hoog.

4.5.4 Toekomstige ontwikkelingen

Bezien naar de indicatoren werkgelegenheidsgroei, vervangingsvraag, conjunctuurgevoeligheid en uitwijkmogelijkheid hebben leerkrachten in vergelijking met andere beroepsgroepen een matig werkgelegenheidsperspectief, doch een weinig conjunctuurgevoelig beroep met redelijke uitwijkmogelijkheden. In een projectie voor het jaar 2000 neemt de werkgelegenheid van leerkrachten toe met 7,5% (tegen 13,4% als algemeen gemiddelde). Door een gelijktijdige stijging van het arbeidsaanbod neemt daarbij de werkloosheid voor alle opleidingsniveaus onderwijsgevenden toe. (Voor het totaal daalt dit van 11% naar ruim 7%. Een rechtstreekse relatie tussen het aantal personen dat gebruik maakt van taakverminderingregelingen en de daling van het aantal leerlingen kan niet gelegd worden. De raming van het gebruik van de taakverminderingregeling blijft met onzekerheden omringd. De raming van het aantal uitkeringsontvangenden is evenmin eenvoudig. Een statistische benadering voorspelt een toename van het aantal uitkeringsontvangenden met 8 à 10.000 (van 12.000 naar 20 à 22.000) tussen 1985 en 1995.

4.6 Opbouw van rechten tijdens (gedeeltelijke) inactiviteit

Beoogd wordt inzicht te verschaffen in de verschillen die bestaan tussen onderwijspersoneel en rijksambtenaren waar het de opbouw van rechten

1. In de steekproef gemiddeld f 4446,- versus f 5033,- per maand.

bij (gedeeltelijke) inactiviteit betreft. Hiertoe worden eerst de ontslaguitkeringen gezien. Daarna wordt aandacht besteed aan de taakvermindering-regeling en de boventalligenmaatregelen. Zulks niet omdat dit inactiviteits-regelingen zijn, maar omdat in de praktijk bij toepassing van deze regelingen wel inactiviteit voorkomt.

4.6.1 Ontslaguitkeringen

Naast elkaar bezien van het Rijkswachtgeldbesluit 1959 en de Uitkerings-regeling 1966 enerzijds en het RPBO anderzijds leidt tot de conclusie dat er op het terrein van de opbouw van rechten tijdens het ontvangen van een ontslaguitkering geen relevante verschillen bestaan tussen onderwijspersoneel en rijksambtenaren. Voor beide categorieën geldt dat er gedurende de periode waarin sprake is van een ontslaguitkering geen recht op een wachtgelduitkering wordt opgebouwd. De opbouw van pensioenrechten loopt gedeeltelijk door en periodieke salarisverhogingen worden niet toegekend.

4.6.2 Taakvermindering-regeling/boventalligenmaatregelen

a. Taakvermindering-regeling

De regeling is ontwikkeld om onderwijsgegenden te beschermen tegen schommelingen in taakomvang (en dus in inkomen). De regeling is geen inactiviteitsregeling; het bevoegd gezag van een instelling is verplicht de 'garantieloper' met andere passende werkzaamheden te belasten. De betrokkene is ook verplicht deze werkzaamheden op zich te nemen. De opbouw van rechten (wachtgeld, lange/korte uitkering, pensioen, periodieken) loopt dan ook volledig door. Dit is gerechtvaardigd indien er ook sprake is van het vullen van de 'garantie'-uren met andere passende werkzaamheden¹.

b. Boventalligenmaatregelen

Deze zijn ontwikkeld om de problemen op te vangen die zijn ontstaan door verschillende bezuinigings- en herstruktureringmaatregelen. Evenals de taakvermindering-regelingen zijn de boventalligenmaatregelen geen inactiviteitsmaatregelen, de rechtspositie blijft volledig intact. In het algemeen zijn boventalligen ofwel volledig bij het onderwijs ingeschakeld, ofwel -onder meer via (om)scholing- actief bezig zich een betere positie op de arbeidsmarkt te verwerven (HBO/MBO). In dergelijke gevallen is er geen sprake van inactiviteit. In de gevallen waarin de boventalligen niet op een dergelijke wijze actief zijn zou de boventalligheid tot een minimum beperkt dienen te blijven.

4.7 Informatievoorziening en controle

De complexiteit van de informatievoorziening en controle terzake met betrekking tot de bekostiging laat zich in het kort als volgt schetsen.

Het bestaan van 12.000 instellingen in primair en secundair onderwijs, 5.000 autonome bevoegde gezagsorganen, bekostigingsregels uitgeschreven in tientallen wetten, regelingen en voorschriften, de declaratie van 95%

1. Zie tevens onder 3.3 sub a en 3.4 sub a.

van de uitgaven ingediend per (deel)uitgave bij het ministerie van O en W door de instellingen¹.

De vereiste strakkere begrotingsdiscipline en de voorgenomen deregulering respectievelijk vergroting van autonomie en bestedingsvrijheid bij de instellingen gaan vergezeld van een nieuwe bekostigingssystematiek met andersoortige controlevoorschriften. De werkgroep concludeert dat een en ander gepaard gaat met aanzienlijke veranderingen in de informatievoorziening binnen het ministerie alsmede bij de informatiestromen tussen ministerie en instellingen. Het ministerie zal juist in de voorgenomen bekostigingssituaties moeten kunnen beschikken over snelle, nauwkeurige en adequate informatie, die zowel voorziet in de ten behoeve van voorbereiding en uitvoering van de rijksbegroting vereiste financiële gegevens, als in de inhoudelijke gegevens die nodig zijn in het kader van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. Adequate vormgeving en afbakening van deze informatiestromen (niet meer, maar ook niet minder informatie dan nodig is) moeten zodanig belangrijk worden geacht dat duidelijke afspraken op dit punt noodzakelijk zijn. Het verdient daarom aanbeveling een en ander te verankeren in reeds aanwezige dan wel nieuw in te voeren bekostigingsregelgeving. Van deze regelgeving zal deel uit moeten maken het voorschrift specifieke informatie te verstrekken in nader aan te geven vorm. Op korte termijn zal daartoe geïnventariseerd moeten worden welke informatie nodig zal zijn, en in welke vormgeving die informatie zal moeten worden aangeleverd. Daarbij dient zoveel mogelijk te worden uitgegaan van een minimale belasting voor de instellingen en van voorkoming van dubbele informatiestromen respectievelijk overlappingsen daarvan.

4.8 Analyse gebruik van ADV- en taakverminderingregeling alsmede van vervanging bij ziekte

Uit de steekproefgegevens die de basis vormden voor het eerder genoemde² DSWO-onderzoek blijkt dat in het schooljaar 1987/1988 de scholen voor voortgezet onderwijs gemiddeld voor 1,7% van het aantal benoemingsuren gebruik maakt van de taakverminderingregeling (bijlage 8, tabel 2). Daarnaast blijkt dat het gebruik van de taakverminderingregeling groter is naarmate de school kleiner is (bijlage 8, tabel 5), en kleiner is naarmate de school groter is (variërend van 0,6% voor de grootste scholen tot 5,1% voor de kleinste scholen).

Tevens kan op basis van de onderzoeksgegevens worden geconstateerd dat er sprake is van een hoge correlatie tussen het gebruik van de taakverminderingregeling en de vervanging in geval van ziekte en dergelijke. Ook blijkt een groot gedeelte, gezien de verscheidenheid van vakken en bevoegdheden, van de taakverminderingsuren te worden gebruikt voor vervanging (55%). Voor de resultaten van het onderzoek met betrekking tot de persoonskenmerken wordt verwezen naar onderdeel 4.5.2 en naar bijlage 8.

1. Deze uitgaven worden beoordeeld door het ministerie van O en W.

2. Zie onderdeel 4.5.2.

5 Beleidsvarianten

Beleidsvarianten bij 4.1

1. De werkgroep beveelt aan het formatiebudgetsysteem zo spoedig mogelijk in te voeren.
2. In verband met het opnemen van een aantal vrijheden in de aanwending van aan instellingen toegekende middelen beveelt de heroverwegingswerkgroep aan hierbij strikte financieel-budgettaire randvoorwaarden te stellen en in acht te laten nemen.
3. Het nieuwe systeem vergt van de bevoegde gezagsorganen van de instellingen alsmede van het management omschakeling waarbij men zich meer dan voorheen moet buigen en uitspreken over vraagstukken op het gebied van organisatie- en personeelsbeleid. In verband hiermee beveelt de heroverwegingswerkgroep aan de invoering van het formatiebudget-systeem vergezeld te doen gaan van een doorwrochte implementatiestrategie waarvan een zorgvuldige voorlichting, scholingsactiviteiten alsmede deskundige ondersteuning onderdeel uitmaken.
De werkgroep beveelt aan een evaluatie uit te voeren van het formatiebudget-systeem enige jaren nadat dit in werking is getreden. Hiervan dienen in elk geval onderdeel uit te maken de vragen of de verwachte efficiëntere inzet van personele middelen heeft plaatsgevonden, en of het gebruik van de taakverminderingregeling als inactiviteitsregeling is verdwenen.
Aanbevolen wordt voorts de onderwijsinspectie hierbij een rol toe te kennen, en daarmee reeds in de ontwikkelingsfase met evaluatie-instrumenten rekening te houden.

Beleidsvarianten bij 4.2.1

4. Voor de bepaling van het begrip passende arbeid voor onderwijspersoneel kan meer dan tot nu toe het geval is aansluiting worden gezocht bij de uitvoeringspraktijk van de sociale- zekerheidswetgeving.
5. Het omvangscriterium bij het hanteren van het begrip passende arbeid kan worden verruimd in die zin dat de thans geldende geringe marges worden vergroot.
6. Het begrip passende arbeid kan worden verruimd door een flexibeler bevoegdhedenbeleid.
7. Overwogen kan worden in de richtlijnen inzake reistijd en reisafstand de relatie met het reizen per openbaar vervoer los te laten.
8. De werkgroep beveelt aan bij aangeboden betrekkingen waarbij sprake is van (uitzicht op) een vast dienstverband in bepaalde gevallen de verplichting op te leggen deze betrekking te aanvaarden ongeacht de noodza-

kelijke reistijd. Het zou dan aan betrokkene zijn te beslissen of hij al dan niet wenst te verhuizen.

9. Bij tijdelijke betrekkingen verdient het aanbeveling het reistijd criterium te handhaven en dit te relateren aan de omvang en/of de duur van de betrekking.

10. In overeenstemming met de maatschappelijke ontwikkelingen inzake de woon-werkverplaatsing zou voor onderwijspersoneel besloten kunnen worden tot afschaffing van het begrip standplaats en van de verhuisplicht als zodanig.

11. Daarbij verdient het aanbeveling na verplaatsing of herintreding gedurende bijvoorbeeld twee jaar een ruime reiskostenvergoeding te verstrekken, overeenkomend met de vergoeding die momenteel verbonden is aan de verhuisplicht.

12. Het verdient aanbeveling het door het ministerie van Binnenlandse Zaken gehanteerde regime van proportionele reiskostenvergoeding van toepassing te verklaren op in deeltijd werkend onderwijspersoneel.

13. In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou moeten worden getracht intergewestelijke dan wel landelijke bemiddeling door Gewestelijke Arbeidsbureaus te stimuleren; de mogelijkheden hiertoe groeien naarmate de GAB-bestanden sterker worden geautomatiseerd.

14. Het verdient aanbeveling projecten waarbij bemiddeling ten aanzien van onderwijspersoneel centraal staat, bijvoorbeeld de provinciale onderwijsbanken die bij enkele Gewestelijk Arbeidsbureaus aanwezig zijn, zoveel mogelijk ook in te voeren in andere regio's.

15. De ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dienen het initiatief te nemen met het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen (organisaties van bevoegde gezagsorganen) en vakbonden te komen tot afspraken die leiden tot verhoging van de bereidheid vakatures te melden bij de Gewestelijke Arbeidsbureaus.

16. De werkgroep beveelt aan te stimuleren dat werkgevers buiten het onderwijs overgaan tot benoeming van werkloze docenten. Daartoe kan actieve bemiddeling bij 'outplacement' een van de instrumenten zijn.

17. Aan de toepassingsmogelijkheid van de Wet Vermeend-Moor voor werkloos onderwijspersoneel dient meer aandacht te worden besteed. Ook dient -mede in relatie tot beleidsvarianten 38 en 39- nader te worden gezien hoe de in de Wet genoemde periode van lange werkloosheid voor onderwijspersoneel moet worden bepaald.

18. Gezien de wenselijkheid van een volledig landelijk vakature-overzicht voor het onderwijsveld moet worden nagegaan of -in samenhang met een

eventuele vakaturemeldingsplicht- kan worden gekomen tot een volledig en samenhangend vakature-overzicht bij de Gewestelijke Arbeidsbureaus.

Beleidsvarianten bij 4.2.2

19. Lerarenopleidingen en eventueel andere instellingen zouden, op basis van marktonderzoek, een pluriform omscholingsaanbod moeten aanbieden. Bij 'pluriform' moet dan niet alleen worden gedacht aan verschillen in studieduur en -inhoud, maar ook aan andere vormen van onderwijs dan uitsluitend contactonderwijs.

20. Het verdient aanbeveling dat opleidingen meer dan tot nu toe gebruik maken van de zogenaamde 'extraneus-regeling' in het H(B)O, waarbij slechts wordt ingeschreven voor het afleggen van een examen; de wijze waarop kandidaten zich de vereiste kwalificaties hebben eigen gemaakt wordt daarbij niet voorgeschreven.

21. In specifieke tekort-situaties op de onderwijs-arbeidsmarkt zou tijdelijk de mogelijkheid moeten worden gecreëerd een zogenaamde 'smalle' bevoegdheid te behalen, bijvoorbeeld een bevoegdheid kantoorpraktijk. Ook andere vakken, in het algemeen beroepsgericht, kunnen hiervoor goed in aanmerking komen.

22. In specifieke tekort-situaties op de onderwijs-arbeidsmarkt zou tijdelijk de mogelijkheid kunnen worden geschapen een bevoegdheid met een smaller bereik te behalen, bijvoorbeeld een bevoegdheid economie voor slechts de basisvorming in plaats van voor het gehele voortgezet onderwijs; ook andere vakken kunnen zich hiervoor goed lenen.

23. In situaties van discrepantie tussen vraag en aanbod op de onderwijs-arbeidsmarkt zou tijdelijk de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd een bevoegdheid voor een andere onderwijssector te behalen. Onderzocht zou bijvoorbeeld kunnen worden of en in welke mate docenten met een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs bereid zijn zich te laten omscholen voor het basisonderwijs.

24. Aan het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen zou de mogelijkheid kunnen worden geboden bij onvervulbare vakatures tijdelijk een NLO-abituriënt zonder de vereiste bevoegdheid aan te stellen.

25. Werkzoekenden zou de mogelijkheid moeten worden geboden deel te nemen aan (korte) trainingsbijeenkomsten, gericht op het onderkennen van de eigen capaciteiten, het verkrijgen van inzicht in kansen op de arbeidsmarkt en op het aanleren van sollicitatievaardigheden. Hieruit zou vervolgens een goed gefundeerd omscholingsadvies kunnen voortvloeien.

26. Aanbevolen wordt een intensieve voorlichtingscampagne te starten om uitkeringsontvangenden en andere belanghebbenden te informeren over de mogelijkheden op het gebied van omscholing en omscholingsfaciliteiten.

27. Nagegaan moet worden of, en zo ja in welke vorm, bij de uitvoerings-eenheid van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen die belast is met het doen van uitkeringen, deskundigheid kan worden bevorderd en menskracht gereserveerd op het terrein van arbeidskeuze, omscholingsmogelijkheden, omscholingsbegeleiding en omscholingsfaciliteiten (dit uiteraard complementair aan de taken van de Gewestelijke Arbeidsbureaus).

28. Overwogen kan worden een 'genuanceerde' omscholingsverplichting in te voeren. Hierbij zouden duidelijke criteria en randvoorwaarden moeten worden gehanteerd.

29. De studiefaciliteiten voor uitkeringsontvangenden op grond van hoofdstuk I-H van het RPBO (vrijstelling van sollicitatieplicht om te kunnen deelnemen aan om- of bijscholing) zouden kunnen worden uitgebreid, zodat ook personen met een kortdurende vervangingsbetrekking van deze regeling gebruik kunnen maken.

30. Met gebruikmaking van vergelijkbare criteria als die op uitkeringsontvangenden van toepassing zijn, aangevuld met bijvoorbeeld de voorstellen die zijn opgenomen in onderdeel 4.2, zouden ook zij die gebruik maken van een taakverminderingregeling in aanmerking kunnen komen voor de regeling van hoofdstuk I-H van het RPBO.

31. Bezien zou kunnen worden of hoofdstuk I-M van het RPBO (tegemoetkoming studiekosten -vooral nog uitsluitend van toepassing voor onderwijs-ondersteunend personeel-) versneld kan worden ingevoerd voor personeelsleden die gebruik maken van een taakverminderingregeling.

32. Overwogen zou kunnen worden betrokkenen slechts dan voor een tegemoetkoming in studiekosten in aanmerking te laten komen indien is deelgenomen aan een training voor werkzoekenden.

Beleidsvarianten bij 4.2.3

33. Overwogen kan worden het ten aanzien van de verplichtingen bij vervanging bestaande onderscheid tussen boventallige onderwijsgevenden en 'garantieleraren' te laten vervallen. Dit zou betekenen dat ook de boventallige onderwijsgevende een afwezige onderwijsgevende aan de eigen instelling zou dienen te vervangen, zodat hij voor het gedeelte van zijn betrekking waarvoor hij boventallig is niet voor rekening van het Rijk kan worden vervangen.

34. Overwogen zou kunnen worden op korte termijn (1 augustus 1989) het ten aanzien van de verplichtingen bij vakaturevervulling aanwezige onderscheid tussen boventallige onderwijsgevenden en 'garantieleraren' te laten vervallen. Dit zou inhouden dat het bevoegd gezag de 'garantieonderwijsgevende' ook zou moeten benoemen in vakatures die zich voordoen aan andere onder haar bevoegd gezag staande instellingen dan de instelling waaraan betrokkene verbonden is. Het bevoegd gezag zou daarbij de boventallige onderwijsgevende ook moeten benoemen in vakatures die ont-

staan als gevolg van de regelingen VUT-59 en ADV voor onderwijsgeven-

den.

35. Aanbevolen wordt de rangorde in de onderscheidene categorieën van voorrangsbenoemingen te vereenvoudigen.

36. Bevoegde gezagsorganen dienen, met inachtneming van denominatieve grenzen en uitgaande van de situatie dat het bevoegd gezag zelf geen herbenoemingsverplichting heeft, te worden gestimuleerd bij voorrang een onderwijsgevende te benoemen voor wie bij een ander bevoegd gezag een herbenoemingsverplichting aanwezig is. In dit verband zou gedacht kunnen worden aan een soort 'samenwerkingspremie'.

37. Het verdient aanbeveling een bevoegd gezag dat het totale aantal wachtgeldontvangenden, boventalligen en gebruikers van een taakverminderingregeling in enig jaar sterker dan met een genormeerd natuurlijk verloop overeenkomt vermindert, voor dit meerdere een financiële tegemoetkoming toe te kennen.

38. Zij die gebruik maken van een taakverminderingregeling kunnen worden verplicht zich als werkzoekende in te schrijven bij het Gewestelijk Arbeidsbureau.

39. Zij die gebruik maken van een taakverminderingregeling kunnen worden verplicht actief te solliciteren naar een passende betrekking binnen of buiten het onderwijs.

40. Overwogen kan worden de regelgeving zodanig aan te passen dat niet-naleving door 'garantieleraren' van de voorschriften met betrekking tot inschrijving bij het Gewestelijk Arbeidsbureau alsmede van de sollicitatieverplichting, leidt tot vervroegd deeltijdontslag.

41. Het verdient aanbeveling te bepalen dat voor faciliteiten die uit de aard van hun toekenning een tijdelijk karakter hebben (bijvoorbeeld projectfaciliteiten), aanstelling slechts plaatsvindt in tijdelijke dienst.

42. Voor vakatures waarvan op het moment van de aanvang van de benoeming reeds vaststaat dat met ingang van 1 augustus daaropvolgend de betrekkingsomvang geheel of gedeeltelijk vermindert, kan worden bepaald dat aanstelling slechts plaatsvindt in tijdelijke dienst.

43. De werkgroep beveelt aan het bevoegd gezag dat een uitkeringsontvangende benoemt in een vakature met uitzicht op vaste dienst, toe te staan betrokkene reeds enige tijd (met behoud van uitkering) voordat de vakature reëel open staat in dienst te nemen.

44. Aan bevoegde gezagsorganen kan worden voorgesteld, afhankelijk van de situatie waarin de instelling verkeert, overleg te voeren met vertegenwoordigers van de vakorganisaties over eventuele wijziging van het diensttijdscriterium voor de afvloeiingsvolgorde.

45. Daarbij zou tevens kunnen worden betrokken de vraag of behoefte bestaat aan de mogelijkheid dat een onderwijsgevende, om een grotere kans te maken op benoeming in een vakature, bij zijn benoeming afziet van het volledig meetellen van zijn diensttijd, zodat hij op de afvloeiingsvolgorde de plaats inneemt van degene die als eerste zou moeten afvloeien.

46. Bij aanstelling van een externe boventallige of een externe gebruiker van een taakverminderingsregeling zou gedurende bijvoorbeeld een jaar aan het benoemende bevoegd gezag een deel van de taakvermindering- dan wel boventalligenuren additioneel kunnen worden toegekend. Wanneer het een aanstelling van een externe uitkeringsontvangende betreft, zou eenzelfde regeling kunnen gelden maar dan in de vorm van een bedrag in geld.

47. In een aantal gevallen is de eerder genoemde mogelijkheid niet de meest geëigende. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het een tijdelijke vakature betreft dan wel wanneer de taakvermindering- of boventalligenuren als gevolg van voorzienbaar natuurlijk verloop tijdelijk van aard zijn. Met behoud van de incentive, genoemd in beleidsvariant 49, kan dan worden gekozen voor tijdelijke detachering in plaats van benoeming.

48. De individuele uitkeringsontvangende, boventallige of 'garantie-onderwijsgevende' dient te worden gestimuleerd een betrekking te aanvaarden bij een ander bevoegd gezag door toekenning van een premie in de vorm van bijvoorbeeld een extra periodiek.

49. Bepaald zou kunnen worden dat bij het aanvaarden van een nieuwe betrekking tegen een lagere bezoldiging dan in de voorgaande betrekking, de uitkeringsontvangende na afloop van de uitkeringsperiode (gedurende deze periode vindt immers aanvulling tot het oude salaris plaats) een -eventuele tijdelijke- loonsuppletie ontvangt om het aanvaarden van lager betaalde arbeid aantrekkelijker te maken.

50. Bij aanvaarding door een uitkeringsontvangende van een nieuwe betrekking met een kleinere omvang dan de voorgaande betrekking zou tijdelijk een toeslag op het salaris kunnen worden toegekend die gezien kan worden als een gewinningstoelage.

Beleidsvarianten bij 4.3

51. Bij het totstandbrengen van eventuele toekomstige boventalligenregelingen dient volgtijdige cumulatie met de taakvermindering te worden voorkomen. Bij de uitwerking van het formatiebudget-systeem dient hiermee rekening te worden gehouden.

52. Effecten van autonome ontwikkelingen van leerlingenaantallen dienen in het algemeen uitsluitend door de taakverminderingsregeling, en dus niet door de boventalligenregelingen, te worden opgevangen.

53. Herstructurerings/bezuinigingsoperaties dienen vergezeld te gaan van op zichzelf staande, uitsluitend op die specifieke operatie gerichte boventalligenregelingen van beperkte duur; het na elkaar van toepassing zijn van verschillende boventalligenregelingen op dezelfde groep van personeelsleden dient te worden uitgesloten.

Beleidsvarianten bij 4.7

54. Het verdient aanbeveling in geldende en nieuw in te voeren bekostigingsregelgeving voorschriften op te nemen inzake vormgeving, inhoud en afbakening van door de instellingen noodzakelijk te leveren informatie.

55. Bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving moet de noodzakelijke informatie ten behoeve van de uitvoering al in de ontwerpfase mede in beschouwing worden genomen. Gestreefd moet worden naar een inrichting van de regelgeving (bijvoorbeeld grotere autonomie) waarbij de informatievoorziening zo beperkt mogelijk kan zijn. Hierbij moet duidelijk worden onderscheiden op welke momenten (periodiek of incidenteel; maandelijks, jaarlijks of met langere tussenpozen) en door wie (alle instellingen of in het kader van een steekproef aan te wijzen instellingen) de informatie geleverd moet worden.

1. Definitieve taakopdracht heroverwegingsonderzoek Aanstellingsbeleid / rechtspositionele regelingen van het onderwijzend personeel

In 1987 hebben zich omvangrijke overschrijdingen ten opzichte van de begrote uitgaven voor de salarissen in het onderwijs voorgedaan. Aan de Algemene Rekenkamer is verzocht een vergelijkend onderzoek uit te voeren waarin inzicht wordt gegeven in rechtspositionele regelingen bij onderwijzend personeel en bij ambtenaren. Het feitenonderzoek zal gevolgd moeten worden door een bezinning op opties die voor een betere beheersing van de salarisuitgaven in het onderwijs beschikbaar zijn. De Rekenkamer heeft haar rapport inmiddels uitgebracht. Mede in het licht van de uitkomsten van het Rekenkameronderzoek dient bezien te worden of de (toepassing en uitvoering van de) rechtspositieregelingen van het onderwijzend personeel aanpassing behoeven teneinde de groep wachtgelders, garantiegenietenden en boventalligen niet onnodig lang in stand te houden.

Ook zal moeten worden bezien in hoeverre er mogelijkheden aanwezig zijn om oneigenlijk gebruik van de regelingen uit te sluiten.

Daarnaast dient aandacht te worden geschonken aan het opleidings- en aanstellingsbeleid en aan de verbetering van de mobiliteit ter bevordering van een zo goed mogelijk werkende en evenwichtige arbeidsmarkt voor het onderwijzend personeel.

In de te ontwikkelen beleidsvarianten van het heroverwegingsonderzoek zullen onder meer maatregelen verwerkt moeten zijn die uitvoering mogelijk maken van het amendement Tuinstra/Franssen, te weten een neerwaartse structurele bijstelling van de begroting van O en W van 30 miljoen in de sfeer van de garantie-regelingen. Voorts dient onderzocht te worden of beleidsvarianten kunnen leiden tot verdere besparingen op wachtgeld en andere uitkeringen boven de genoemde 30 miljoen en de in de brief van het kabinet d.d. 15 maart 1988 genoemde ombuigingen op de post wachtgeld (50 miljoen in 1989 oplopend tot 200 miljoen structureel in 1992).

**2. Samenstelling van de heroverwegingswerkgroep Aanstellingsbeleid/
rechtspositionele regelingen onderwijzend personeel**

Voorzitter: C. Barnhoorn, plv. Directeur-Generaal Diensten Onderwijs, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Secretaris: mr. drs. H.C. Noppen, Inspectie der Rijksfinanciën, Bureau Heroverweging/Beleidsonderzoek, ministerie van Financiën

Adj.-secretaris: B.S. Eilander, Directie Arbeidsvoorwaardenbeleid, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

Leden: dr. W. de Bruin, Directie Arbeidsvoorwaardenbeleid, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
drs. R.J.A. Kerstens, Directie Arbeidsvoorwaardenbeleid, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
mw. mr. G.M.M. Blokdijk, Directoraat-Generaal Diensten Inspectie, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
mr. B.R.R.E. de Ruijsscher, Directoraat-Generaal Voortgezet Onderwijs, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
mw. drs. M.M.C.A. de Roo, Directoraat-Generaal Basisonderwijs, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
mr. B. Ahlers, Directoraat-Generaal Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
drs. J.A. Verschoor, Directoraat-Generaal Voortgezet Onderwijs, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
mr. drs. J.P.H.M. Schellart, Directie Arbeidsvoorwaardenbeleid, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. J. Wijnhoud, Kabinet van de Minister-President, ministerie van Algemene Zaken
drs. M. van Riel, Inspectie der Rijksfinanciën, Sectie Onderwijs en Wetenschappen, ministerie van Financiën
drs. M.H. Stuker, Inspectie der Rijksfinanciën, Sectie ReSo, ministerie van Financiën
drs. M.H.J.J. Vissers, Directie Landbouw Onderwijs, ministerie van Landbouw en Visserij
mw. M. Jacobus-Gravesteyn, Personeelszaken Landbouw Onderwijs, ministerie van Landbouw en Visserij
C.J. Debets, Directie Arbeidsvoorwaarden, ministerie van Binnenlandse Zaken

Bijlage 3 Formatietoedeling

1. Inleiding

De subwerkgroep heeft zich gericht op de problematiek van formatietoedeling aan scholen in samenhang met het gebruikmaken van de taakverminderingregeling (het "garantiegebruik") De sectoren van het onderwijs waar dit betrekking op heeft, zijn het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs.

1.1 De problematiek

De problematiek kent onder meer de volgende facetten.

a. De huidige formatie- en taaktoedelingsregelingen worden gekarakteriseerd door een hoge mate van rigiditeit. Het uitgangspunt van het merendeel van de betreffende regelingen is het veroorzaken van een bedoeld formatief effect op schoolniveau zonder dat de bevoegde gezagsorganen daarin veel beleid kunnen voeren. Dit bedoeld formatief effect geeft tevens het maximum aan van de declaratie die de school bij de minister van onderwijs mag indienen. In deze manier van bekostigen op declaratiebasis moet de belangrijkste oorzaak en zeker ook de rechtvaardigingsgrond voor de strakke regelgeving worden gevonden. Het is immers zo dat alle kosten die rechtstreeks worden gemaakt, gedeclareerd kunnen worden. Het ligt dan voor de hand door middel van regelgeving zeer nauwkeurig vast te leggen welke kosten rechtens kunnen worden gemaakt.

b. Ten aanzien van bepaalde formatieve en rechtspositionele regelingen zijn er signalen die duiden op een onbeheersbaarheid. In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt ten aanzien van de garantieregeling - die door de Rekenkamer op zich als een positief instrument wordt gewaardeerd - gewezen op een toenemend gebruik daarvan.

Een rol hierbij zal spelen dat aan het stelsel van declaratiebekostiging incentives kleven de grenzen van hetgeen gedeclareerd kan worden op te zoeken en de regelingen uit te buiten. Men kan stellen dat een zeker maximaliserend gedrag voor

wat betreft het gebruik van regelingen inherent is aan deze wijze van bekostigen op basis van declaratie.

- c. De werkgelegenheid is veelvormig, ook op het gebied van formatietoedeling. Centrale regelgeving die erop gericht is het gedrag op schoolniveau met het oog op te declareren kosten voor te schrijven is welhaast gedoeld een behoorlijke mate van gecompliceerdheid te bezitten.

Het lijkt erop - recente gerechtelijke uitspraken wijzen in die richting - dat de gecompliceerdheid van de regelgeving een niveau heeft bereikt waarbij niet meer in alle gevallen een verkeerde toepassing door een bevoegd gezag ook verwijtbaar en daarmee sanctioneerbaar is.

Dit gegeven op zich kan weer een alibi zijn om een wat nonchalantere houding ten opzichte van de door het ministerie vastgestelde centrale regelgeving in te nemen. Daarbij kunnen nog worden gevoegd de problemen die zich voordoen op het gebied van de contrôle. Het is duidelijk dat een gecompliceerde regeling waarvan de inhoudelijke toepassing per school moet worden nagegaan, een grote belasting vormt voor het contrôle-apparaat, of dit nu de vorm heeft van een departementale contrôle-afdeling of van een externe accountant.

- d. Ten aanzien van een aantal vraagstukken die zich algemeen op schoolniveau voordoen blijkt het moeilijk binnen de huidige formatieve regelgeving of door geringe aanpassingen of verfijningen daarvan een adequate oplossing te vinden.

Een aantal daarvan wordt summier aangeduid

- de versnippering van banen met name in het basisonderwijs.
- verschillen in taakbelasting van leraren;

de vraag laat zich stellen of het überhaupt mogelijk is door middel van centrale regelgeving gevolg te geven aan de OTO-onderzoeksresultaten.

- de noodzaak om te komen tot versterking van het schoolmanagement.
- de belemmingen in het formatie-systeem voor onderwijskundig gedifferentieerde werkvormen.

- belemmeringen in de huidige regelgeving voor samenwerking van scholen op onderwijskundig gebied.

Algemene karakterisering van dit facet: de oplossing die op schoolniveau noodzakelijk is, is uniek vanwege de specifieke situatie. Het antwoord op de problemen vanuit de centrale regelgeving is algemeen en voor het specifieke geval te grofmazig en daarop niet toegesneden.

1.2. Oplossingsrichting: formatiebudget

Een voorstel dat pretendeert een oplossing te bieden voor de onder 1.1. beschreven problematiek kan aan de volgende criteria getoetst worden.

- a. Het moet de besturen meer beleidsvrijheid geven bij het aanwenden van de middelen.
- b. In plaats van incentives voor maximaliserend gebruik van overheidsregelingen in te bouwen moeten verantwoordelijkheden bij het bevoegd gezag van de school worden gelegd die efficient gebruik van middelen bevorderen.
- c. Er moet sprake zijn van kostenbeheersing.
- d. Eenvoud in de regelgeving, zowel voor wat betreft de toepassing als de controle zijn van groot belang.
- e. Het voorstel moet bestaande belemmeringen om op schoolniveau oplossingen te vinden voor de geschetste rechtspositionele, organisatorische en onderwijskundige problemen opheffen.

Dit betekent dat een voorstel integraal van karakter moet zijn. De genoemde problemen hebben zoveel onderlinge raakvlakken dat het niet goed mogelijk is ze geïsoleerd te benaderen. Bij geïsoleerde benadering ontstaat het risico dat oplossing van het ene probleem het andere juist versterkt. Bovendien zouden bij een afzonderlijke behandeling de kosten in termen van inzet van menskracht, overleg en efficiency een veelvoud zijn van die bij een integrale benadering.

Duidelijk is dat de voorstellen gedaan in de notitie "De school op weg naar 2000" aan deze criteria voldoen. Het is echter noodzakelijk

dat ook op een kortere termijn dan waaraan bij de plannen in die notitie werd gedacht maatregelen worden genomen. Daartoe worden in deze rapportage gedachten ontwikkeld voor een integrale benadering van de problemen van formatie en taakverminderingsregeling op basis van een zogeheten formatie-budget.

De voorgestelde oplossingen passen binnen de beleidsdoelstellingen die zijn aangegeven in de notitie "De school op weg naar 2000". Echter, het is voor de realisering van de onderhavige voorstellen niet noodzakelijk dat de in die notitie aangekondigde lump sum-bekostiging voor de personele kosten al wordt ingevoerd.

2. Overzicht van de voorstellen; belangrijke gevolgen.

2.1 Nieuw formatiesysteem primair en voortgezet onderwijs

De aard van de aangegeven problematiek brengt met zich mee dat oplossingen die geboden worden vooral dienen te liggen in de sfeer van formatievaststelling en formatietoedeling.

Voorgesteld wordt een nieuw formatiesysteem voor het primair en voortgezet onderwijs in te voeren:

- a. Aan de scholen zelf zal een formatiebudget worden toegekend.
- b. In dit formatiebudget is begrepen een basisnorm (de onderwijskundig en organisatorisch benodigde hoeveelheid formatie) en een opslag in verband met fricties die voortvloeien uit de toedeling van de formatie.
- c. Het formatiebudget wordt toegekend in de vorm van formatie-rekeneenheden. Een functie die in de formatie wordt opgenomen "kost" een aantal formatie-rekeneenheden, waarbij voor functies met een hogere maximumschaal meer formatie-rekeneenheden worden verbruikt dan voor lagere functies.
- d. De instellingen krijgen zelf de bevoegdheid de formatie vast te stellen binnen het plafond dat wordt aangegeven door het formatiebudget.

De centrale voorschriften die thans de formatietoedeling bepalen (stappenschema) komen te vervallen. Bij de vaststelling van de formatie krijgen bevoegde gezagsorganen de mogelijkheid zelf de mate van versnippering in de formatie te beheersen (zie ook punt 4). Het wordt hun voorts mogelijk gemaakt om aan functiedifferentiatie vorm te geven. De beloningsverhoudingen uit het HOS-akkoord blijven uitgangspunt door middel van vastgestelde normfuncties.

Het formatiebudget kan naast het bepalen van de formatievaststelling voor de volgende doelen worden bestemd.

- Het overhevelen van formatie-rekeneenheden naar een andere school in ruil voor te verrichten werkzaamheden.
- Poolen van formatie-rekeneenheden met andere scholen voor gezamenlijke activiteiten.
- Verzilvering van formatie-rekeneenheden, d.i. de mogelijkheid om de tegenwaarde daarvan in een geldbedrag te doen uitkeren.

De voorstellen voor een nieuw formatiesysteem worden in hoofdstuk 3 van deze rapportage nader uitgewerkt.

Binnen de huidige declaratiebesteding is het voorstel een vergaande variant van deregulering en vergroting van de autonomie van schoolbesturen.

Het biedt vanuit het oogpunt van beheersbaarheid van uitgaven, doorzichtigheid van regelingen en autonomie-bevordering van scholen, een aantal duidelijke voordelen boven de huidige regelingen. Het biedt de schoolbesturen met name de mogelijkheid de problemen op het niveau van de instelling zelf op te lossen, waarbij het bestuur veel minder dan thans afhankelijk is van centrale regelgeving.

De beheersbaarheid van de uitgaven voor onderwijspersoneel neemt m.n. toe omdat met het invoeren van dit systeem een openeinde-element als (het gebruik van) de taakverminderingregelingen is vervallen. Bovendien neemt de controleerbaarheid voor de overheid toe. De overheid is bij dit nieuwe stelsel n.l. minder geïnteresseerd in de vraag hoe de formatietoedeling geschiedt (dit is geheel een bevoegdheid van het schoolbestuur na overleg met het personeel), maar veeleer in het kwantitatieve resultaat van de formatietoedeling,

waarbij het formatiebudget als plafond geldt. Daarom kan het zeer ingewikkelde z.g. stappenschema als centraal voorschrift voor de formatietoedeling vervallen. Toetsing kan beperkt blijven tot toetsing van het resultaat dat moet overeenkomen met de aan de school ter beschikking staande formatie-rekeneenheden.

De mogelijkheden om een eigen personeelsbeleid te voeren worden vergroot.

In samenhang met het formatiebudget wordt voorts een voorstel gedaan betreffende een zogeheten gebonden weektaak-systeem voor leraren in het voortgezet onderwijs. Daarbij wordt de taakomvang niet meer uitgedrukt in les- en taakeenheden maar in een aantal uren per week.

3. Nieuw formatiesysteem primair en voortgezet onderwijs

3.1 Formatietoekenning aan de school in formatie-rekeneenheden

Voorgesteld wordt voor de toekenning van formatie aan scholen over te stappen op een systeem van normatief bepaalde formatie-rekeneenheden.

Kort uiteengezet houdt dit het volgende in:

Aan de school wordt een aantal formatie-rekeneenheden ter beschikking gesteld. Binnen dat aantal beslist de school zelf voor welke in de formatie op te nemen functies de formatie-rekeneenheden worden aangewend. Een functie met een hoge maximalschaal verbruikt meer formatie-rekeneenheden dan een functie met een lagere maximalschaal. De salariskosten van het op basis van formatie-rekeneenheden aangestelde personeel worden bij het ministerie gedeclareerd. Het verbruik van formatie-rekeneenheden is gerelateerd aan het niveau van een functie, niet aan de salarispositie van de persoon die de functie bekleedt. Hierdoor blijft het landelijk vereveningseffect, waardoor de last van het toeval in de samenstelling van het personeelsbestand gespreid wordt en niet op individuele scholen drukt, gehandhaafd. Bij het eenhedengebruik kan tevens rekening worden gehouden met het verschil in carrièrepatroon tussen o.p.-functies enerzijds en o.o.p.- en directiefuncties anderzijds.

Het voorgestelde formatiesysteem betreft slechts de volume component en niet de prijscomponent. Er is dus geen sprake van lump-sum financiering. Toepassing van een systeem van lump-sum financiering voor de betreffende sectoren op korte termijn worden niet haalbaar geacht. Een dergelijke lump-sum financiering voor alle vormen van onderwijs dient echter op langere termijn te worden nagestreefd. Zolang echter enigerlei vorm van declaratiestelsel blijft bestaan, kan de mate van vrijheid voor de besturen in de aanwending van deze gelden slechts beperkt zijn. Immers, een belangrijk beheersinstrument ontbreekt dan. De invoering van het onderhavige formatiesysteem zal derhalve met strikte randvoorwaarden ten aanzien van de beheersbaarheid van het budget worden ingevoerd. De mogelijkheid zal worden bezien of in situaties waar - eventueel door samenvoeging of door samenwerking - de omvang van de formatie toereikend is, vooruitlopend op een algehele lump-sum financiering, meer vrijheid van aanwending kan worden geboden.

3.2 Formatiebudget

Voor elke school wordt met ingang van het schooljaar 1990/1991 een formatiebudget uitgedrukt in formatie-rekeneenheden berekend. Dit is opgebouwd uit een basisnorm en een opslag.

De basisnorm is een op onderwijskundige en organisatorische gronden vastgesteld aantal formatie-rekeneenheden. Aan de vaststelling ligt een normatieve benadering van de voor de school noodzakelijke formatie ten grondslag.

De basisnorm is (voor het v.o.) een vertaling van de bestaande leraarlessenformules, taakeenhedenformules en formatiesleutels van directie en onderwijsondersteunend personeel en (voor het primair onderwijs) van de formatie op grond van de formatiebesluiten WBO en ISOVSO in formatie(reken)eenheden.

Boven de basisnorm wordt een aantal formatie-rekeneenheden als opslag gegeven. Deze is noodzakelijk in verband met fricties in de formatieve sfeer als gevolg van bijvoorbeeld wijziging in voorkeuren voor vakken en daling van het aantal leerlingen.

Tezamen vormen basisnorm en opslag het voor de school beschikbare aantal formatie-rekeneenheden, het formatiebudget.

De berekening van het formatiebudget voor enig schooljaar is gebaseerd op leerlingenaantallen uit het verleden. Voor het voortgezet onderwijs wordt daarbij uitgegaan van een leerling-aantal uit het verleden. Hiermee wordt een voor het voortgezet onderwijs belangrijke verbetering gerealiseerd.

Scholen hebben geruime tijd vóór de aanvang van het schooljaar duidelijkheid over de ter beschikking staande formatiemiddelen. Zij kunnen dus - veel beter dan thans - in hun formatiebeleid en het daaruit voortvloeiende aanstellings- en ontslagbeleid tijdig anticiperen op de te voorziene situatie bij de ingang van een nieuw schooljaar.

3.3 Bestedingsmogelijkheden van het formatiebudget

De volgende bestedingen van het formatiebudget zijn mogelijk:

1. toedeling van formatie (3.3.1)
2. taakverminderingsregeling (3.3.2)
3. overheveling (3.3.3)
4. poolen van formatie-rekeneenheden (3.3.4)
5. verzilvering (3.3.5)

Het betreft hier het creëren van nieuwe vrijheden en verantwoordelijkheden voor de schoolbesturen. Dit zal slechts kunnen geschieden onder strakke budgettaire randvoorwaarden.

3.3.1 Toedelen van formatie

Het bevoegd gezag deelt voor de aanvang van elk schooljaar de formatie-eenheden van de school toe.

Het bevoegd gezag neemt in de formatie die (aantallen) functies op die het, gelet op een verantwoorde verzorging van het onderwijs aan de school, noodzakelijk acht.

Uitgaande van normfuncties kan functie-differentiatie worden ingevoerd. De functiewaardering van de normfuncties wordt door O&W voorgescreven. Daarbij zijn de in het HOS-akkoord overeengekomen beloningsverhoudingen uitgangspunt.

Bij het toedelen van de formatie geldt als algemeen, arbeidsrechtelijk aanvaard, uitgangspunt dat de functies van het aan de school verbonden personeel in vaste dienst in beginsel opnieuw in de formatie worden opgenomen. Er kunnen echter situaties zijn waarin dit in redelijkheid niet van het schoolbestuur gevergd kan worden. Dergelijke situaties kunnen zich vooral voordoen indien de school kampt met een teruglopend leerlingenaantal en als gevolg daarvan met een tekort aan eenheden gegeven de aantallen en kwalificaties van in vaste dienst benoemde personeelsleden. Het bevoegd gezag moet de formatie dan zodanig vaststellen dat de functie van een personeelslid geheel of gedeeltelijk buiten de basisnorm valt. (Thans vloeit dit dwingend voort uit de geldende formatievoorschriften waaruit objectief afleesbaar is wanneer iemands functie wordt opgeheven of voor hem de "garantieklok" gaat lopen.) Indien het schoolbestuur de functietoedeling zodanig vaststelt dat een functie van een personeelslid geheel buiten de formatie valt, volgt ontslag wegens opheffing van de betrekking.

3.3.2 Taakverminderingsregeling

Het bevoegd gezag heeft, zoals in 3.3.1 aangegeven, de mogelijkheid een functie gedeeltelijk weer in de formatie op te nemen. In dat geval bevindt de betrekking zich gedeeltelijk binnen en gedeeltelijk buiten de basisnorm. De gehele betrekking van de betrokkene komt voor bekostiging in aanmerking mits de som van de formatie-rekeneenheden die gemoeid zijn met de - gedeeltelijke - functies buiten de basisnorm het formatiebudget niet te boven gaat.

Een en ander betekent dat voor het betrokken personeel de taakverminderingsregeling van artikel I-R109 blijft gelden. Omdat de bevoegdheid voor het vaststellen van de formatie geheel bij het bevoegd gezag wordt gelegd, verandert de regeling echter wel van karakter.

Thans wordt de regeling in de eerste plaats gezien als een opvang voor externe factoren die dwingen tot een verkleining van de formatie of een onderdeel daarvan. (Vandaar de gebruikelijke benaming "garantieregeling").

In de voorgestelde situatie vormt de regeling meer (wat het in formele zin altijd is geweest) een extra beleidsinstrument voor het bevoegd gezag bij de formatietoedeling: naast de mogelijkheid om een geheel ontslag te verlenen is er de mogelijkheid van een deelontslag, zij het dat dit pas na vier jaren waarin de betrekking voor minder dan 2/3 in de formatie is opgenomen geweest kan geschieden.

Het lijkt aantrekkelijk deze mogelijkheid voor de schoolbesturen te behouden gezien de veelal geringe omvang van de onderdelen (b.v. secties v.o., vakleerkrachten b.o.) waaruit een schoolformatie moet worden opgebouwd.

3.3.3 Overheveling

De school wordt in staat gesteld formatie-rekeneenheden over te hevelen naar een andere school, die in ruil daarvoor werkzaamheden ten behoeve van de uitbestedende school verricht. Het formatiebudget van de ontvangende school wordt aldus met een aantal formatie-rekeneenheden uitgebreid, dat van de verstrekkende school verminderd.

Deze mogelijkheid bestaat reeds voor ondersteunende werkzaamheden in het voortgezet onderwijs. De mogelijkheid wordt thans voorgesteld dit ook voor onderwijskundige werkzaamheden te doen.

3.3.4 Poolen van formatie-rekeneenheden

Met het poolen van formatie-rekeneenheden wordt in dit verband geduïd op een variant van de overhevelingsconstructie als beschreven in 3.3.3.

Scholen besluiten een activiteit gezamenlijk te verrichten en brengen daarvoor de benodigde formatie-rekeneenheden samen, zodat personeel aangesteld kan worden. Dit personeel wordt administratief ondergebracht bij een van de samenwerkende scholen (dan wel zodra de wettelijke mogelijkheid daarvoor is geschapen: bij een "centrale dienst").

Voor de bekostigende overheid is er niet veel verschil met de mogelijkheid van overheveling: er gaat een aantal eenheden over van de ene naar de andere school. De overeenkomst tussen de betrokken scholen is echter wezenlijk anders. In geval van overheveling is sprake van dienstverlening tegen vergoeding (in formatie-rekeneenheden), in geval van "poolen" van een activiteit waarvoor een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat.

3.3.5 Verzilvering

De waarde in guldens van een formatie-eenheid kan worden berekend door de personeelskosten van het betrokken onderwijspersoneel te delen door het aantal toegekende formatie-rekeneenheden.

"Verzilvering" betekent dat scholen zich de waarde van niet gebruikte formatie-rekeneenheden in geld kunnen laten uitkeren. Deze verzilveringsmogelijkheid van met name formatie-rekeneenheden voor onderwijzend personeel zal een zeer gevoelig onderdeel van de voorstellen zijn. Vanuit het oogpunt van zoveel mogelijk beleidsvrijheid voor de besturen kan gesteld worden dat zo weinig mogelijk belemmeringen moeten worden opgeworpen. Gezien de gevoeligheden echter is het verstandig een maximumpercentage voor de verzilvering in te bouwen.

3.4 Invoering

Voor de invoering van het formatiebudget wordt een stapsgewijze aanpak voorgesteld.

Het zonder een invoeringsmechanisme in werking doen treden daarvan zou betekenen dat scholen waar thans geen of weinig gebruik wordt gemaakt van de "garantieregeling" er, door de opslag, op vooruit kunnen gaan. Voor andere scholen waar thans meer "garantieloop" bestaat, zou het nieuwe systeem een vermindering kunnen inhouden.

4. Weektaaksysteem leraren voortgezet onderwijs

Voorgesteld wordt de taaktoewijzing aan de leraar in het v.o. niet meer te baseren op een aantal les- of taakeenheden, maar in een ongespecificeerde weektaak, waarbij een volledige weektaak 40 uren telt.

Het voorstel heeft als oogmerk de flexibiliteit in de taakverdeling van het onderwijsgevend personeel te vergroten.

Uitgaande van de gedachte dat op decentraal niveau het best de beslissingen over de organisatie van het werk genomen kunnen worden, verdient het aanbeveling zo weinig mogelijk, bij voorkeur geen, regels op te stellen voor de interne taaktoewijzing van de school. Een voorbeeld van dergelijke minimale voorschriften zou kunnen zijn: het aangeven van een maximum-percentagc lesgevende taken binnen de taakomvang.

Ten aanzien van taaktoedeling van leraren is het duidelijk dat het nieuwe formatiesysteem in samenhang met de weektaaksystematiek mogelijkheden in zich heeft om op adequate wijze rekening te houden met verschillen in taakbelasting van individuele leraren of groepen van leraren. Daarbij kan een koppeling worden gelegd met de uitkomsten van het OTO-onderzoek.

Bijlage 4 Incentives en verplichtingen bij taakvermindering-
en wachtgeldregelingen

1. INLEIDING

Ten behoeve van deelonderzoek G van de Heroverwegingswerkgroep Aanstellingsbeleid/Rechtspositionele regelingen Onderwijzend Personeel is een subwerkgroep samengesteld, waarin het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd vertegenwoordigd door mr. drs. J.P.H.M. Schellard, het ministerie van Binnenlandse Zaken door drs. H.A. Monasso en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen door drs. A.J.G. Bartels (DGVO), mr. M.v.d. Mark (DGBO), mr. J.P. van Ham en mr. E. de Reus (DI/AB) en mr. G.M.M. Blokdijs (DGDI, vz).

Doelstelling van de subwerkgroep was te komen tot aanbevelingen/maatregelen die beogen: 1. het doelmatig inzetten van boventalligen en van personeelsleden die gebruik maken van een taakverminderingregeling (veelal 'garantieleraren' genoemd) te bevorderen, 2. het in dienst nemen van uitkeringsontvangenden te stimuleren. Daarbij hebben behalve verplichtingen en sancties vooral ook mogelijke incentives aandacht gekregen, waarbij onder incentives mede is verstaan het wegnemen van bestaande drempels en belemmeringen.

De voorliggende rapportage is als volgt geordend:

- a. mobiliteit (hoofdstuk 2),
- b. scholing/bevoegdheden (hoofdstuk 3),
- c. specifieke aanpassingen bij ontslaguitkering, boventalligheid en taakvermindering (hoofdstuk 4).

Elk hoofdstuk is onderverdeeld in een aantal paragrafen waarin een afzonderlijk aandachtsveld wordt uitgewerkt. Hierbij is als basis een korte weergave aangehouden van de huidige situatie en de knelpunten daarin, gevolgd door een beknopte inventarisatie van mogelijke aanpassingen/maatregelen. Het gaat hierbij vooral om maatregelen voor de korte termijn: maatregelen voor de (middel)lange termijn komen reeds in andere gremia uitvoerig aan de orde.

Met nadruk wordt er op gewezen dat de hier opgenomen voorstellen direct aansluiten bij de huidige onderwijssituatie. Naarmate in deze situatie wijzigingen worden aangebracht - men denke aan de voorgenomen ingrijpende maatregelen op het terrein van bekostigings- en formatiesystemen - zal een meer of minder groot gedeelte van de weergegeven voorstellen geheel of gedeeltelijk als achterhaald moeten worden beschouwd.

2. MOBILITEIT

2.1 Verruiming van het begrip passende arbeid

Bij het hanteren van het begrip passende arbeid dient te worden vooropgesteld dat hiervoor geen eenduidige en absolute richtlijnen gelden. Het begrip passende arbeid is (en wordt) ingevuld door de praktijk van de uitvoeringssituatie en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie. Van geval tot geval vindt toetsing plaats aan de hand van de vraag of een betrekking passend is te achten. Hierbij speelt een groot aantal factoren een rol: reisafstand tussen woning en werksituatie, de omvang van de aangeboden baan, het salarisvooruitzicht, de persoonlijke omstandigheden, de arbeidsmarktsituatie, de genoten opleiding. Waar in de tekst sprake zal zijn van 'richtlijnen' moet dus in het oog worden gehouden dat deze in de uitvoering, afhankelijk van de omstandigheden, worden beperkt of uitgebreid.

Ten aanzien van werkloos onderwijspersoneel wordt thans een betrekking als passend aangemerkt, indien:

- a. de aangeboden betrekking naar aard en omvang voor de betrokkene als passend is aan te merken, en
- b. de reistijd tussen woning en werksituatie één uur per openbaar vervoer bedraagt, dat wil zeggen één uur heen en één uur terug.

De sociale-verzekeringswetgeving bepaalt dat als passende arbeid alle arbeid wordt beschouwd die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, behoudens lichamelijke, geestelijke of sociale belemmeringen. Er zou naar moeten worden gestreefd ten aanzien van werkloos onderwijspersoneel met een uitkering zo veel mogelijk aansluiting te vinden bij de 'richtlijnen' passende arbeid zoals die in het kader van de sociale-verzekeringswetgeving zijn dan wel worden ontwikkeld. Hieruit vloeit de volgende aanbeveling voort.

- 2.1.1 Voor de bepaling van de inhoud van het begrip passende arbeid voor onderwijspersoneel zou meer dan tot nu toe het geval is aansluiting kunnen worden gezocht bij de uitvoeringspraktijk van de sociale-verzekeringswetgeving.

Bij de toepassing van het criterium 'omvang van een te aanvaarden betrekking' wordt als richtlijn gehanteerd dat die betrekking passend is, die qua omvang gelijk is aan de betrekking waaruit betrokkene is ontslagen. Daarbij wordt met het oog op een reële kans op bemiddeling deze omvang met een bepaalde marge verhoogd.

Voor het voortgezet onderwijs is een en ander vastgelegd in circulaire DI/AB 79.62 van 18 juli 1979, die voor het primair onderwijs naar analogie wordt toegepast.

Voortgezet onderwijs

Omvang betrekking vóór
het omslag:

Passende omvang:

- | | |
|---------------------------|---|
| a. 3 t/m 9 lessen | 3 lessen bij de oorspronkelijke
betrekking |
| b. 10 t/m 18 lessen | 4 lessen bij de oorspronkelijke
betrekking |
| c. 19 t/m 23 lessen | 5 lessen bij de oorspronkelijke
betrekking |
| d. 23 of meer meer lessen | 29 lessen |

Primair onderwijs*

Omvang betrekking vóór
het ontslag:

Passende omvang:

- | | |
|------------------|--|
| a. 1 t/m 13 uur | 4 uur bij de oorspronkelijke
betrekking |
| b. 14 t/m 15 uur | 5 uur bij de oorspronkelijke
betrekking |
| c. 16 t/m 39 uur | 8 uur bij de oorspronkelijke
betrekking |

In het kader van verruiming van het begrip passende arbeid kan in dit verband de volgende maatregel worden overwogen.

- 2.1.2 Het omvangscriterium bij het hanteren van het begrip passende arbeid zou kunnen worden verruimd in die zin dat de thans geldende geringe marges worden vergroot.

* Deze marge is het resultaat van een omrekening van de regeling die voor het lager onderwijs gold vóór invoering van de Wet op het basis-onderwijs.

Hier rijst vanzelfsprekend de vraag of een dergelijke maatregel in overeenstemming is met het huidige streven naar deregulering en afstandelijk overheidsbestuur, dat eerder zou leiden tot het beëindigen van gedetailleerde voorschriften op dit terrein. Geconstateerd moet echter worden dat in het onderwijsveld vooralsnog een duidelijke behoefte aan een aantal basisvoorschriften aanwijsbaar is. Na afweging tussen enerzijds het belang van spoedige herintreding van uitkeringsontvangenden en anderzijds het belang van degenen die voorafgaand aan hun uitkering in een part-time betrekking werkzaam waren, zou bijv. gekozen kunnen worden voor de volgende omvangreeks.

Voortgezet onderwijs

Omvang betrekking vóór het ontslag:	Passende omvang:
a. 1 t/m 9 lessen	6 lessen bij de oorspronkelijke betrekking
b. 10 t/m 18 lessen	7 lessen bij de oorspronkelijke betrekking
c. 19 t/m 28 lessen	volledige betrekking.

Primair onderwijs

Omvang betrekking vóór het ontslag:	Passende omvang:
a. 1 t/m 8 uur	8 uur bij de oorspronkelijke betrekking
b. 9 t/m 24 uur	12 uur bij de oorspronkelijke betrekking
c. 25 t/m 39 uur	40 uur

In het onderwijs hangt de vraag of al dan niet sprake is van passende arbeid mede samen met de bevoegdheden van betrokkene. Een meer flexibel bevoegdhedenbeleid zal derhalve tevens verruiming van het begrip passende arbeid inhouden (zie hoofdstuk 3). Dit leidt tot de volgende aanbeveling.

2.1.3 Het begrip passende arbeid kan worden verruimd door een flexibeler bevoegdhedenbeleid.

Bij nadere invulling van het begrip passende arbeid zou onderscheid moeten worden gemaakt tussen vaste en tijdelijke betrekkingen. Bij een tijdelijke betrekking zou de reistijd kunnen worden gerelateerd aan de

omvang en/of de duur van de betrekking. Naarmate omvang en/of duur van de betrekking groter zijn, zou ook de reistijd kunnen toenemen. Bij een vaste betrekking zou kunnen worden overwogen de relatie passende arbeid/reistijd in bepaalde gevallen geheel los te laten.

2.1.4 Overwogen kan worden in de richtlijnen inzake reistijd en reisafstand de relatie met het reizen per openbaar vervoer los te laten.

2.1.5 Nagegaan kan worden of bij aangeboden betrekkingen waarbij sprake is van (uitzicht op) een vast dienstverband in bepaalde gevallen de verplichting kan worden opgelegd deze betrekking te aanvaarden ongeacht de noodzakelijke reistijd. Het zou dan aan betrokkene zijn te beslissen of hij al dan niet wenst te verhuizen.

2.1.6 Bij tijdelijke betrekkingen verdient het aanbeveling het reistijd criterium te handhaven maar dit te relateren aan de omvang en/of de duur van de betrekking.

Opmerking

Uiteraard dienen eventueel uit deze aanbevelingen voortvloeiende maatregelen te passen binnen het totaal van de overheidsvoorschriften op dit terrein.

2.2 Maatregelen in de sfeer van verhuiskosten en reiskosten

Voor het onderwijspersoneel geldt sinds 1 augustus 1985 een uniforme verplaatsingskostenregeling (hoofdstuk I-J van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel). Deze regeling bevat een aantal onderdelen die negatief uitwerken op de gewenste mobiliteit van werkloos onderwijspersoneel.

a. Zij die worden benoemd voor een periode, korter dan één jaar, komen uitsluitend in aanmerking voor de zgn. kleine reiskostenvergoeding. Zeker bij verruiming van het begrip passende arbeid kan hierdoor een onredelijke verhouding ontstaan tussen enerzijds de reiskosten en anderzijds de netto inkomsten.

b. Bij een betrekkingssomvang, kleiner dan 7/10 weektaak, is geen sprake van een verhuisplicht en bestaat derhalve geen recht op tegemoetkoming in de verhuiskosten. Niettemin komen deeltijdbetrekkingen, ook kleiner dan 7/10, in het onderwijs veelvuldig voor.

Door de gestage toename van de mobiliteit die zich de afgelopen decennia binnen de Nederlandse samenleving heeft voorgedaan, is het in het algemeen voor werknemers niet langer noodzakelijk dat zij woonachtig zijn in of nabij de gemeente waar zij hun werkkring vinden. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat steeds meer werknemers wonen buiten de gemeente waar zij werken, terwijl voorts de gemiddelde afstand van de woon-werkverplaatsing toeneemt. In overeenstemming met deze maatschappelijke ontwikkelingen zou ook van het onderwijspersoneel kunnen worden aanvaard dat zij zich niet metterwoon vestigen in of nabij de gemeente die als standplaats is aangewezen. Dit zou betekenen dat voor onderwijspersoneel het begrip standplaats zou worden afgeschaft en dat de verhuisplicht zou vervallen. Daarbij zou wel moeten worden bezien of een dergelijke maatregel gepaard zou moeten gaan met maatregelen in de sfeer van de reiskostenvergoeding. De volgende aanpassingen zouden in dit verband kunnen worden overwogen.

- 2.2.1 In overeenstemming met de maatschappelijke ontwikkelingen inzake de woon-werkverplaatsing zou voor onderwijspersoneel besloten kunnen worden tot afschaffing van het begrip standplaats en van de verhuisplicht als zodanig.
- 2.2.2 Daarbij zou overwogen kunnen worden na verplaatsing of herintreding gedurende bijv. twee jaar een ruime reiskostenvergoeding te verstrekken, overeenkomend met de vergoeding die momenteel verbonden is aan de verhuisplicht.

Voor in deeltijd werkend onderwijspersoneel geldt dat de reiskostenvergoeding is gerelateerd aan het aantal aanstellingseenheden.

Onderzocht zou moeten worden of het door het ministerie van Binnenlandse Zaken gehanteerde regime van proportionele reiskostenvergoeding, afhankelijk van het aantal te reizen dagen, van toepassing zou kunnen worden verklaard op onderwijspersoneel dat deeltijdarbeid verricht.

2.2.3 Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het door het ministerie van Binnenlandse Zaken gehanteerde regime van proportionele reiskostenvergoeding van toepassing kan worden verklaard op in deeltijd werkend onderwijspersoneel.

Opmerking

Bij de discussie over een eventuele aanpassing van de reiskostenvergoeding is het goed de plannen van de Commissie Oort te betrekken. De forfaitaire bedragen worden, als deze plannen worden uitgevoerd, lager dan ze op dit moment zijn. Als de geboden vergoedingen daar boven uitgaan worden deze als bovenmatig beschouwd en moet er belasting over worden betaald.

2.3 Functioneren van gewestelijke arbeidsbureaus ten aanzien van het onderwijsveld

De bemiddeling door de verschillende gewestelijke arbeidsbureaus met betrekking tot onderwijspersoneel is niet optimaal. Dit hangt enerzijds samen met het feit dat de arbeidsbureaus nogal regionaal en lokaal opereren en anderzijds met het grotendeels ontbreken van specifieke deskundigheid op onderwijsterrein: de arbeidsbureaus zijn hoofdzakelijk gericht op de marktsector. Bovendien blijkt dat het bestand aan werkzoekenden bij de arbeidsbureaus is vervuld, hetgeen zeker geldt voor het onderwijsbestand. Voorts geldt dat de arbeidsbureaus tamelijk autonoom zijn in de prioriteitstelling ten aanzien van de te bemiddelen categorieën van ingeschrevenen. Geconstateerd moet worden dat bij dit alles een belangrijke rol speelt het gegeven dat de onderwijs-arbeidsmarkt een nogal besloten karakter heeft (eigen regelingen inzake inschrijvingsplicht en vacaturemelding en verschillende benoemingsverplichtingen), waardoor vanuit het onderwijsveld geen of slechts een beperkt beroep wordt gedaan op de arbeidsbureaus.

In dit verband is een aantal aanpassingen te overwegen.

2.3.1 In overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou moeten worden getracht intergewestelijke dan wel landelijke bemiddeling door gewestelijke arbeidsbureaus te stimuleren; de mogelijkheden hiertoe groeien naarmate de GAB-bestanden sterker worden geautomatiseerd.

2.3.2 Het verdient aanbeveling projecten waarbij bemiddeling ten aanzien van onderwijspersoneel centraal staat, bijv. de provinciale onderwijsbank die bij enkele gewestelijke arbeidsbureaus aanwezig is, zoveel mogelijk ook in te voeren in andere regio's.

Opmerking

Verbeteringen op het terrein van de arbeidsbemiddeling door arbeidsbureaus dienen vanzelfsprekend in nauw overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te worden nagestreefd.

2.4 Vacaturemelding

Een niet onbelangrijk hiaat in de huidige situatie is het ontbreken van een meldingsplicht voor vacatures, waardoor de gewestelijke arbeidsbureaus uit de aard der zaak beperkt zijn in de mogelijkheid vraag en aanbod op de onderwijs-arbeidsmarkt bij elkaar te brengen.

Uitkeringsontvangenden zijn verplicht zich in te schrijven bij het gewestelijk arbeidsbureau, bemiddeling wordt vervolgens echter bemoeilijkt omdat een 'spiegel'-verplichting ontbreekt.

Het is de vraag of een wettelijke verplichting vacatures te melden reeds nu zou moeten worden overwogen. Wellicht zou vooralsnog eerder moeten worden gedacht aan het maken van landelijke en regionale afspraken tussen overheid, bevoegd gezag (besturenorganisaties), vakbonden en arbeidsbureaus. In dit verband kan de volgende aanpassing worden overwogen.

2.4.1 De ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zouden het initiatief kunnen nemen met het bevoegd gezag van onderwijsinstellingen (besturenorganisaties) en vakbonden te komen tot afspraken die leiden tot verhoging van de bereidheid vacatures te melden bij de gewestelijke arbeidsbureaus.

2.5 'Outplacement' / Wet Vermeend-Moor

Tekorten en overschotten van docenten doen zich vooral in het voortgezet en hoger beroepsonderwijs per vakgebied voor en kunnen dientengevolge afhankelijk van de bevoegdheid sterk uiteenlopen (zie ook hoofdstuk 3). Gelet op de werkgelegenheidsontwikkeling in met name het voortgezet onderwijs, is het voor docenten die bevoegd zijn voor vakgebieden met een groot aantal werklozen onwaarschijnlijk dat zich op afzienbare termijn nieuwe kansen op werkgelegenheid in het voortgezet onderwijs voordoen.

Overwogen zou kunnen worden een strategie te ontwikkelen om voor docenten, bevoegd voor een vakgebied met een groot aanbodoverschot, kansen op nieuw werk buiten het onderwijs ('outplacement' in de zin van plaatsing buiten het onderwijs) te stimuleren. Op deze wijze kan tevens langdurig gebruik van wachtgeld- en/of taakverminderingsregelingen worden tegengegaan. Een mogelijke uitwerking hiervan zou kunnen worden gevormd door de volgende maatregel.

2.5.1. De werkgroep beveelt aan te stimuleren dat werkgevers buiten het onderwijs overgaan tot benoeming van werkloze docenten. Daartoe kan actieve bemiddeling bij 'outplacement' een van de instrumenten zijn.

Sinds september 1986 is de Wet Vermeend-Moor (Wet ter bevordering van de werkgelegenheid van werkzoekenden die zeer langdurig werkloos zijn) van kracht. De wet strekt ertoe vrijstelling van betaling van werkgeverspremies te verlenen voor maximaal vier jaar aan werkgevers die iemand in dienst nemen:

- a. die langer dan drie jaar werkloos is,
- b. die langer dan twee jaar werkloos is en met instemming van het gewestelijk arbeidsbureau inmiddels een scholing/opleiding heeft gevolgd met het oog op inpassing in de arbeidsmarkt.

Het is niet gewenst bij de toepassing van de Wet Vermeend-Moor een uitzonderingspositie voor onderwijspersoneel te creëren. Voor onderwijsgeevenden die boventallig zijn dan wel van de taakverminderingsregeling gebruik maken moet wel nader worden gezien hoe in de Wet genoemde periode van werkloosheid kan worden bepaald. Daarbij is te denken aan de periode vanaf het moment van het feitelijke verzoek om bemiddeling naar een andere functie, zoals dat dient te blijken uit de inschrijving bij het GAB. In dit verband zij met nadruk gewezen op aanbeveling 39.

2.5.2. Aan de toepassingsmogelijkheid van de Wet Vermeend-Moor voor werkloos onderwijspersoneel dient meer aandacht te worden besteed. Ook dient -mede in relatie tot de beleidsvarianten 38 en 39- nader te worden gezien hoe de in de Wet genoemde periode van lange werkloosheid voor onderwijspersoneel moet worden bepaald.

2.6 Landelijk vacature-overzicht

Niet alleen de gewestelijke arbeidsbureaus ontberen een volledig en actueel vacature-overzicht voor het onderwijsveld, ook de werkzoekende is aangewezen op 'vrije nieuwsgaring' op dit terrein. Wie over een totaal vacature-overzicht voor het onderwijsveld wil beschikken, is genoodzaakt zich op tal van dag-/weekbladen en periodieken te abonneren. Ook voor schoolbesturen is dit onnodig nadelig: om enig bereik te realiseren dienen zij voor een vacature in diverse bladen te adverteren. In dit verband is het volgende te overwegen.

2.6.1 Gezien de wenselijkheid van een volledig landelijk vacature-overzicht voor het onderwijsveld, moet worden nagegaan of - in samenhang met een eventuele vacaturemeldingsplicht - kan worden gekomen tot een volledig en samenhangend vacature-overzicht bij de gewestelijke arbeidsbureaus.

Gedacht zou kunnen worden aan een bulletin waarin alle onderwijsvacatures worden gemeld. Het zou hierbij uiteraard uitsluitend gaan om vrije vacatures, d.w.z. vacatures die niet bij voorrang op grond van regelgeving op specifieke wijze moeten worden vervuld.

3. SCHOLING / BEVOEGDHEDEN

3.1. Samenhang initiële opleiding, nascholing en omscholing

Tot voor kort was in het algemeen sprake van een vrije instroom bij de initiële opleidingen. Omdat bij VWO/HAVO-abituriënten veelal weinig zicht op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt op (middel)lange termijn bestaat, ontstaan hierdoor op den duur overschotten van en tekorten aan leraren.

Een dergelijke verstoring in de vraag- en aanbodsituatie op de onderwijs-arbeidsmarkt kan door capaciteitsbeheersing van de initiële opleiding worden bestreden; effecten zijn daarbij echter pas zichtbaar op (middel)lange termijn. Voor de korte termijn moet gebruik worden gemaakt van omscholing (indien sprake is van het verwerven van een nieuwe onderwijsbevoegdheid) dan wel van nascholing (indien geen nieuwe onderwijsbevoegdheid in het geding is).

Het realiseren van een substantieel om- en nascholingsaanbod wordt in de praktijk bemoeilijkt door de beperkte budgettaire mogelijkheden.

In grotere mate dan momenteel het geval is zou hier een positief gebruik kunnen worden gemaakt van de relatie tussen de budgetten voor de initiële opleidingen en de budgetten voor na- en omscholing. Immers, wanneer sprake is van een overschot zal de capaciteit van de initiële opleidingen worden verkleind. Tegelijkertijd doet zich dan de noodzaak voor de overschotleraren door middel van na- of omscholing in de gelegenheid te stellen een betrekking te verwerven waaraan in het onderwijs wel behoefte bestaat. In dit verband kan de volgende aanpassing worden overwogen.

- 3.1.1 De budgetten die bestemd zijn voor de initiële opleidingen en de budgetten voor na- en omscholing zouden in beginsel als 'communi- cerende vaten' kunnen worden aangewend.

3.2 Flexibilisering van opleidingswegen

Gangbaar is dat de mogelijkheid van het behalen van een onderwijsbevoegdheid wordt geschapen door middel van voorgestructureerde voltijd- of deeltijdopleidingen. Deze opleidingen worden grotendeels aangeboden in de vorm van contactonderwijs binnen een hogeschool. Voor zover het een studie betreft die voor betrokkene het karakter heeft van een initiële lerarenopleiding, zou met het oog op de kwaliteit van het onderwijs dit model moeten worden gehandhaafd.

Voor leraren echter die reeds een initiële lerarenopleiding hebben voltooid maar uit het oogpunt van omscholing een andere bevoegdheid ambleren, is een dergelijke uniform gestructureerde opleiding niet altijd de meest doelmatige leerweg. Te denken is hierbij bijv. aan praktijkleraren uit het lager beroepsonderwijs die een bevoegdheid voor het (nieuwe) vak techniek willen behalen. In dergelijke gevallen zou het mogelijk moeten zijn flexibeler wegen te vinden waarlangs de noodzakelijke opleiding zou kunnen worden gevolgd.

Door dit laatste mogelijk te maken wordt bevorderd dat voor de zgn. 'tekort-vakken' zo spoedig mogelijk in bevoegde docenten wordt voorzien. In principe zijn de mogelijkheden hiertoe al aanwezig; ze worden echter niet volledig gebruikt. Op dit punt zou de overheid stimulerend kunnen optreden, waarbij aan de volgende maatregelen gedacht kan worden.

3.2.1 Lerarenopleidingen en eventueel andere instellingen zouden, op basis van marktonderzoek, een pluriform omscholingsaanbod kunnen aanbieden. Bij 'pluriform' moet dan niet alleen worden gedacht aan verschillen in studieduur en -inhoud, maar ook aan andere vormen van onderwijs dan uitsluitend contactonderwijs.

3.2.2 Het verdient aanbeveling dat opleidingen meer dan tot nu toe gebruik maken van de zgn. 'extraneus-regeling' in het H(B)O, waarbij slechts wordt ingeschreven voor het afleggen van een examen; de wijze waarop kandidaten zich de vereiste kwalificaties hebben eigen gemaakt wordt daarbij niet voorgeschreven.

3.3 Omscholing en daaraan verbonden bevoegdheden

Initiële lerarenopleidingen zijn gestructureerd (bijv. op het aspect cursusduur) en monden in het algemeen uit in een 'brede' bevoegdheid, bijv. een bevoegdheid voor het (gehele) basisonderwijs, een bevoegdheid voor het gehele tweedegraads gebied (incl. het MBO) en een eerstegraads bevoegdheid die mede een tweedegraads bevoegdheid omvat. Voor zover dit de structuur en het civiele effect van de initiële lerarenopleiding betreft, zouden deze 'brede' bevoegdheden moeten worden gehandhaafd. De brede bevoegdheidseis is tot nu toe dan ook onverkort van kracht voor zittende of gewezen leraren die zich willen omscholen. In de praktijk kleven hieraan echter ook bezwaren.

- a. De brede bevoegdheidseis vergt een relatief lange omscholingsstudie, waardoor de belangstelling voor omscholing vaak omgekeerd evenredig is met de voor de studie benodigde tijd.
- b. In een aantal situaties wordt het beoogde effect niet bereikt. Zo is in de huidige situatie een tekort aan leraren kantoorpraktijk slechts te bestrijden met een omscholing tot tweedegraads leraar economie. Waar in en buiten het onderwijs sprake is van een tekort aan economen, valt niet te verwachten dat omgeschoolden solliciteren naar een vacature kantoorpraktijk.
- c. Mede als gevolg van de genoemde bezwaren wordt het op korte termijn egaliseren van overschotten en tekorten bemoeilijkt, hetgeen de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede komt.

Gezien dit alles zouden de volgende aanpassingen kunnen worden overwogen.

- 3.3.1 In specifieke tekort-situaties op de onderwijs-arbeidsmarkt zou tijdelijk de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd een zgn. 'smalle' bevoegdheid te behalen, bijv. een bevoegdheid kantoorpraktijk; ook andere, in het algemeen beroepsgerichte, vakken kunnen hiervoor goed in aanmerking komen.
- 3.3.2 In specifieke tekort-situaties op de onderwijs-arbeidsmarkt zou tijdelijk de mogelijkheid kunnen worden geschapen een bevoegdheid met een smaller bereik te behalen, bijv. een bevoegdheid economie voor alleen de basisvorming in plaats van voor het gehele voortgezet onderwijs; ook andere vakken kunnen zich hiervoor goed lenen.

3.3.3 In situaties van discrepantie tussen vraag en aanbod op de onderwijs-arbeidsmarkt zou tijdelijk de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd een bevoegdheid voor een andere onderwijssector te behalen. Onderzocht zou bijv. kunnen worden of en in welke mate docenten met een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs bereid zijn zich te laten omscholen voor het basisonderwijs.

Opmerking

Voorheen bestond voor onderwijzers een ruime mogelijkheid door te stromen naar het voortgezet onderwijs. Nu een tekort dreigt aan leraren basisonderwijs (in sommige regio's nu reeds evident), zou een omgekeerde mogelijkheid kunnen worden geschapen. Met name kan hierbij worden gedacht aan werkloze, 'dubbel bevoegde' NLO-abituriënten in alpha-, gamma- en/of kunstvakken; ook andere werkloze leraren voortgezet onderwijs zouden hiervoor echter in aanmerking kunnen komen.

Dat het oog hierbij vooral is gericht op de genoemde categorie NLO-abituriënten heeft twee redenen:

- a. deze categorie behoeft naar verwachting geen langdurige omscholing,
- b. voor deze categorie zijn de omscholingsmogelijkheden naar andere betrekkingen in of buiten het onderwijs beperkt.

3.3.4 In het verlengde van het onder 3.3.3 gestelde zou aan het bevoegd gezag van basisscholen de mogelijkheid kunnen worden geboden bij onervulbare vacatures tijdelijk een NLO-abituriënt zonder de vereiste bevoegdheid aan te stellen.

Opmerking

De vraag kan hierbij worden gesteld of zulks uit kwaliteits- en uit schoolorganisatorisch oogpunt wenselijk c.q. mogelijk is.

Voorts zou moeten worden overwogen of, om uitholling van de reguliere opleidingsweg te voorkomen, wellicht beperkingen zouden moeten worden gesteld aan de mate waarin de genoemde mogelijkheden eventueel zouden worden gerealiseerd.

3.4 Omscholingsbegeleiding / omscholingsverplichting

Ervaring, onder meer opgedaan bij het herplaatsings- en omscholingsbeleid in het HBO, laat zien dat het bieden van omscholingsfaciliteiten niet succesvol verloopt voor de harde kern van de zgn. boventalligen.

Aangezien vaststaat dat betrokkene voor de periode waarin hij nog in dienst is, door de overheid wordt bekostigd en na afloop daarvan de instelling zal verlaten, zal in het algemeen bij de werkgever de aandacht niet zijn gericht op het behulpzaam zijn van deze boventallige bij het vinden van een nieuwe werkkring. Al gauw ontstaat dan de situatie waarin herplaatsing c.q. omscholing wordt gezien als een aangelegenheid van elk der betrokkenen afzonderlijk.

Anderzijds is de individuele boventallige vaak gehandicapt omdat hij weinig sollicitatie-ervaring heeft, kennis over eigen mogelijkheden onvoldoende aanwezig is en inzicht in de arbeidsmarkt te zeer ontbreekt. Onder deze omstandigheden is uit het oogpunt van een werkgelegenheidsperspectief de gemaakte keuze inzake een omscholingsstudie vaak niet 'geslaagd'. Bovendien blijkt dat de gekozen studies nogal eens een relatief lange cursusduur kennen, die niet evenredig is met de kans op het vinden van een nieuwe werkkring. In dit verband zouden de volgende aanpassingen kunnen worden overwogen.

- 3.4.1 Werkzoekenden zou de mogelijkheid kunnen worden geboden deel te nemen aan (korte) trainingsbijeenkomsten, gericht op het onderkennen van de eigen capaciteiten, het verkrijgen van inzicht in de kansen op de arbeidsmarkt en het aanleren van sollicitatievaardigheden. Hieruit zou vervolgens een goed gefundeerd omscholingsadvies kunnen voortvloeien.

Opmerking

Incidentele initiatieven op dit terrein zijn niet ongunstig verlopen, zie bijv. de trainingen van de Stichting Intervu (Vrije Universiteit) en andere. Als bijkomend effect van deze trainingen mag zeker ook worden verwacht dat de omvang van de omscholingskosten vermindert.

- 3.4.2 Overwogen zou kunnen worden een intensieve voorlichtingscampagne te starten om uitkeringsontvangenden en andere belanghebbenden te informeren over de mogelijkheden op het gebied van omscholing en omscholingsfaciliteiten.

3.4.3 Nagegaan moet worden of, en zo ja in welke vorm, bij de uitvoerings-eenheid van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen die belast is met doen van uitkeringen, deskundigheid kan worden bevorderd en menskracht gereserveerd op het terrein van arbeids-keuze, omscholingmogelijkheden, omscholingsbegeleiding en om-scholingsfaciliteiten.

3.4.4 Overwogen kan worden een 'genuanceerde' omscholingsverplichting in te voeren. Hierbij zouden duidelijke criteria en randvoor-waarden moeten worden gehanteerd.

Gedacht zou kunnen worden aan de volgende criteria/randvoorwaarden.

- a. Leeftijd: voor ouderen zou een dergelijke verplichting niet moeten gelden.
- b. Duur van de werkloosheid: na een bepaalde periode van werkloosheid, bijv. anderhalf jaar, zou een omscholingsverplichting kunnen gelden.
- c. De verplichting zou alleen moeten gelden voor zgn. 'aanpalende' beroepen.
- d. De verplichting zou gepaard moeten gaan met een gekwalificeerd aanbod aan scholingsprogramma's.
- e. Er zou reëel uitzicht op arbeid na de omscholing moeten bestaan.

3.5 Studiefaciliteiten

Thans is sprake van twee soorten regelingen:

- a. de structurele regelingen van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (hoofdstuk I-H en hoofdstuk I-M),
- b. incidentele studiefaciliteitenregelingen voor boventalligen, opge-nomen in verschillende sociale beleidskaders.

De structurele studiefaciliteitenregeling voor uitkeringsontvangenden (hoofdstuk I-H van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel) biedt de mogelijkheid van ontheffing van de sollicitatie- en inschrijvingsplicht indien aan drie criteria wordt voldaan:

- a. de studie biedt een reële kans op tewerkstelling (verklaring van het gewestelijk arbeidsbureau),

- b. de studie staat waar mogelijk de sollicitatieverplichtingen niet in de weg,
- c. er is een studieplan en de vorderingen worden jaarlijks getoetst.

Deze criteria brengen met zich dat de regeling slechts van toepassing is voor hen die nog geen passend werk hebben gevonden. Een uitkeringsontvangende echter die een tijdelijke vervangingsbaan heeft, kan deze niet opzeggen om door middel van studie zijn toekomstmogelijkheden te verbeteren. In dit verband kan gedacht worden aan de volgende maatregelen.

3.5.1 De studiefaciliteiten voor uitkeringsontvangenden op grond van hoofdstuk I-H van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel zouden kunnen worden uitgebreid, zodat ook personen met een kort durende vervangingsbetrekking van deze regeling gebruik kunnen maken.

3.5.2 Met gebruikmaking van vergelijkbare criteria als op uitkeringsontvangenden van toepassing zijn, aangevuld met bijv. de voorstellen die zijn opgenomen in paragraaf 4.2, zouden ook zij die gebruik maken van een taakverminderingsregeling in aanmerking kunnen komen voor de regeling van hoofdstuk I-H van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel.

Op dit moment geldt hoofdstuk I-M van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel alleen voor het onderwijsondersteunend personeel. Deze regeling biedt onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid van studieverlof en een tegemoetkoming in de studiekosten. Bij KB van 23 maart 1985, Stb. 155, gewijzigd bij KB van 18 december 1985, Stb. 692, is overigens bepaald dat met ingang van een bij KB nader te bepalen tijdstip hoofdstuk I-M ook zal gaan gelden voor onderwijsgevend personeel. In dit kader zou onderzocht kunnen worden of het budgettair verantwoord is hoofdstuk I-M alvast in te voeren voor onderwijsgevend personeel dat gebruik maakt van een taakverminderingsregeling.

3.5.3 Bezien zou kunnen worden of hoofdstuk I-M van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel versneld kan worden ingevoerd voor personeelsleden die gebruik maken van een taakverminderingsregeling.

Faciliteiten op grond van sociale beleidskaders, met name tegemoetkoming in de studiekosten, zijn in beginsel alleen van toepassing op zgn. boventalligen. Zij die gebruik maken van een taakverminderingregeling komen in principe voor deze faciliteiten niet in aanmerking. Niettemin verkeren zij veelal in de vóórfase van een uitkeringsperiode. Een tijdige heroriënteringsinspanning, al dan niet ondersteund door omscholing, zal in een aantal gevallen voorkomen dat zij daadwerkelijk uitkeringsgerechtigd worden. Ook hier zouden studiefaciliteiten een instrument kunnen vormen om de mobiliteit te verbeteren.

Toekenning van deze studiefaciliteiten aan 'garantieleraren' kan echter niet onbeperkt plaatsvinden. Zo kan een ontheffing van de sollicitatie- en acceptatieverplichting niet over een lange periode worden verleend omdat voor betrokkene de kans aanwezig blijft dat regulier werk weer beschikbaar komt. Gedacht zou kunnen worden aan de volgende maatregel.

- 3.5.4 Overwogen zou kunnen worden betrokkenen slechts dan voor een tegemoetkoming in studiekosten in aanmerking te laten komen indien is deelgenomen aan een training voor werkzoekenden. Bijkomend effect hierbij kan zijn dat minder 'onbedoeld' gebruik wordt gemaakt van de studiefaciliteiten.

4. SPECIFIEKE AANPASSINGEN BIJ ONTSLAGUITKERING, BOVENTALLIGHEID EN TAAKVERMINDERING

4.1 Verplichtingen bij boventalligheid, taakvermindering en uitkeringen

In diverse sectoren van het onderwijs zijn als gevolg van bezuinigingsmaatregelen of in verband met herstructureringsoperaties (sociale plannen) boventalligheidsregelingen ontwikkeld als bescherming tegen gedwongen ontslag. Hiertoe wordt tijdelijk extra formatie toegekend. Los van deze boventalligheidsregelingen is in het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel een algemene regeling opgenomen die fluctuaties in het leerlingenaantal van een school na vier jaar laat doorwerken in de betrekkingssomvang van het aan die school verbonden personeel. In dit verband wordt gesproken van een taakverminderingsregeling (artikel I-R 109 van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel).

Voor boventallige leraren en leraren die gebruik maken van een taakverminderingsregeling ('garantieleraar') gelden verschillende regels ten aanzien van vacaturevervulling en vervanging.

a. Wat de vacaturevervulling betreft wordt met name in het primair onderwijs onderscheiden of betrokkene moet worden benoemd in de vacature die ontstaat aan de school waaraan hij is verbonden (geldt voor boventallige leraren én voor leraren die gebruik maken van een taakverminderingsregeling) of aan één van de andere scholen van het bevoegd gezag (geldt voor boventallige leraren).

b. Wat de vervanging betreft wordt, eveneens in het primair onderwijs, onderscheiden of betrokkene bij afwezigheid mag worden vervangen (geldt voor boventallige leraren) en of betrokkene bij afwezigheid van een (reguliere) leraar aan de school moet vervangen (geldt voor leraren die gebruik maken van een taakverminderingsregeling).

Op grond van de huidige regelingen dienen achtereenvolgens in een vacature te worden benoemd de boventallige leraren van de school, leraren die aan de school gebruik maken van een taakverminderingsregeling en boventallige leraren die aan andere scholen van het bevoegd gezag zijn verbonden. De boventallige onderwijsgevende is verplicht een

hem aangeboden passende functie te aanvaarden, zowel aan de eigen school als aan andere scholen van het bevoegd gezag. Indien het bevoegd gezag geen leraren heeft in deze categorie, dient de vacature te worden aangeboden aan wachtgelders en in het primair onderwijs vervolgens aan uitkeringsgerechtigden die langer dan een jaar bij het bevoegd gezag in dienst zijn geweest.

Aan deze rangorde van benoemingsverplichtingen dient door het bevoegd gezag zeer strikt de hand te worden gehouden, op straffe van de mogelijkheid dat het salaris van degene die in de vacature is benoemd niet wordt vergoed. Deze benoemingsvoorschriften geven het bevoegd gezag echter veel problemen. Zeker wordt hiermee niet bevorderd dat de 'juiste persoon op de juiste plaats' wordt benoemd. Ook de complexiteit van de verschillende regelingen geeft aanleiding tot veel moeilijkheden. De volgende maatregelen verdienen in dit verband aanbeveling.

4.1.1 Overwogen zou kunnen worden het ten aanzien van de verplichtingen bij vervanging bestaande onderscheid tussen boventallige leraren en 'garantieleraren' te laten vervallen. Dit zou betekenen dat ook de boventallige leraar een afwezige leraar aan de eigen instelling zou dienen te vervangen, zodat hij voor het gedeelte van zijn betrekking waarvoor hij boventallig is niet voor rekening van het Rijk kan worden vervangen.

4.1.2 Overwogen zou kunnen worden op korte termijn (1 augustus 1989) het ten aanzien van de verplichtingen bij vacaturevervulling aanwezige onderscheid tussen boventallige leraren en 'garantieleraren' te laten vervallen. Dit zou inhouden dat het bevoegd gezag de 'garantieleraar' ook zou moeten benoemen in vacatures die zich voordoen aan andere onder haar bevoegd gezag staande instellingen dan de instelling waaraan betrokkene verbonden is. Het bevoegd gezag zou daarbij de boventallige leraar ook moeten benoemen in vacatures die ontstaan als gevolg van de regelingen VUT-59 en ADV voor onderwijsgeevenden.

4.1.3 Overwogen zou kunnen worden de rangorde in de onderscheidene categorieën van voorrangsbenoemingen te vereenvoudigen.

Opmerkingen

a. Ten aanzien van de voorrangsbenoemingen worden twee categorieën onderscheiden: de eerste categorie bestaat uit leraren die als boventallige aan een school zijn verbonden en leraren die gebruik maken van een taakverminderingsregeling, de tweede categorie bestaat uit leraren die een wachtgelduitkering of een andere ontslaguitkering in de zin van hoofdstuk I-H van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel ontvangen. Zolang aan een school een boventallige leraar of een leraar die gebruik maakt van een taakverminderingsregeling is verbonden, wordt de vacature aan deze leraren - mits bevoegd - toegekend.

Indien aan een school een vacature ontstaat terwijl aan deze school geen boventallige leraar of 'garantieleraar' is verbonden, dient het bevoegd gezag in eerste instantie in deze vacature een leraar van de eerste categorie te benoemen, verbonden aan een andere school van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zou daarbij de keuze hebben tussen een boventallige of een 'garantieleraar'. Indien niet op deze wijze in de vacature kan worden voorzien, dient het bevoegd gezag de vacature aan een leraar van de tweede categorie aan te bieden. Ook voor de tweede categorie zou het bevoegd gezag daarbij de keuze hebben tussen 'een wachtgelder' of een andere uitkeringsontvangende. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs vervalt hiermee tevens de beperking van de herbenoemingsverplichting in gelijksoortige functies een een gelijksoortige school voor speciaal onderwijs.

b. De weergegeven suggesties hebben voornamelijk effect binnen het primair onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs geldt dat hier vrijwel geen boventalligheid bestaat en dat vervanging op andere wijze is geregeld. De onder 4.1.1 opgenomen suggestie zal in het voortgezet onderwijs dan ook geen effect sorteren; het onder 4.1.3 gestelde echter zou ook in het voortgezet onderwijs een positieve uitwerking kunnen hebben.

- 4.1.4 Overwogen zou kunnen worden bevoegde gezagsorganen te stimuleren, met inachtneming van de denominatieve grenzen en uitgaande van de situatie dat het bevoegd gezag zelf geen herbenoemingsverplichting heeft, bij voorrang een leraar te benoemen voor wie bij een ander bevoegd gezag een herbenoemingsverplichting aanwezig is. In dit verband zou gedacht kunnen worden aan een soort 'samenwerkingspremie'.
- 4.1.5 Nagegaan kan worden of het aanbeveling verdient een bevoegd gezag dat het totale aantal wachtgelders, boventalligen en gebruikers van een taakvermindering in enig jaar sterker dan met een genormeerd natuurlijk verloop overeenkomt vermindert, voor dit meerdere een financiële tegemoetkoming toe te kennen.

Opmerking

Eventueel uit de genoemde aanbevelingen voortvloeiende meerkosten dienen expliciet ten laste te komen van budgetten die zijn ingericht voor maatregelen ter verruiming van de werkgelegenheid dan wel ten laste te worden gebracht van het budget 'Rechtspositionele uitkeringen onderwijs-personeel'.

4.2 Enkele specifieke aanpassingen bij taakvermindering

Personeel op wie een taakvermindering van toepassing is, is verplicht alle passende werkzaamheden binnen de eigen instelling te verrichten die door het bevoegd gezag worden opgedragen. Daarnaast bestaat voor betrokkene de verplichting een passende betrekking die door een andere instelling binnen of buiten het onderwijs wordt aangeboden te aanvaarden*. Een en ander impliceert dat betrokkene zelf niet actief naar passend werk hoeft te solliciteren. Ook rust thans op het bevoegd gezag van de eigen dan wel andere instelling niet de verplichting een vacature aan te bieden bij een andere instelling dan waaraan betrokkene verbonden is.

* Hierbij moet in het oog worden gehouden het onderscheid tussen 'passende werkzaamheden' die bij taakvermindering in de eigen instelling dienen te worden verricht, en 'passende betrekking' in de zin van het begrip 'passende arbeid' zoals dat in het hoofdstuk Mobiliteit aan de orde komt.

Personeel dat gebruik maakt van een taakverminderingregeling kan niet worden beschouwd als gewezen werkloos onderwijspersoneel. Men heeft immers een arbeidsrelatie en een salaris, zij het dat tijdelijk formeel gezien minder werkzaamheden beschikbaar zijn. Hoewel deze categorie van onderwijspersoneel dus niet als werkloos kan worden gekwalificeerd, is te overwegen voor deze groep dezelfde verplichtingen te laten gelden als voor werkloze uitkeringsontvangenden. De volgende aanpassingen kunnen in dit verband worden overwogen.

- 4.2.1 Zij die gebruik maken van een taakverminderingregeling zouden kunnen worden verplicht zich als werkzoekende in te schrijven bij het gewestelijk arbeidsbureau.

Opmerking

Uitdrukkelijk moet worden gesteld dat het hier gaat om inschrijving als werkzoekende, niet als werkloze. Het is zeker niet de bedoeling dat door een dergelijke verplichting het werklozenbestand in Nederland nog eens extra zou stijgen. Het gaat hier om een 'voorportaal situatie', waarbij vooral ook voor de betrokkene zelf de voordelen van registratie (afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt) duidelijk uitstijgen boven de nadelen.

- 4.2.2 Zij die gebruik maken van een taakverminderingregeling zouden kunnen worden verplicht actief te solliciteren naar een passende betrekking binnen en buiten het onderwijs.

Opmerkingen

- a. Ten aanzien van de sollicitatieverplichting kan worden aangesloten bij de bepalingen van hoofdstuk I-H van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel.
- b. Het bewaken van de naleving van de voorschriften is een taak van het schoolbestuur. Controle hierop zal moeten worden ingebed in de reguliere bewaking van de bekostigingsvoorwaarden.

- 4.2.3 Overwogen kan worden de regelgeving zodanig aan te passen, dat niet-naleving door 'garantieleraren' van de voorschriften met betrekking tot inschrijving bij het gewestelijk arbeidsbureau alsmede van de sollicitatieverplichting, leidt tot vervroegd deeltijdontslag.

4.3 Tijdelijke aanstelling / vooraanstelling

Bepaling van de aard van het dienstverband (tijdelijk of vast) behoort tot de competentie van het bevoegd gezag. Bij een tijdelijke aanstelling zijn het begin- en het eindtijdstip bepaald; bij een vaste aanstelling is het eindtijdstip onbepaald.

Aanspraak op toepassing van een taakverminderingregeling bestaat bij een vast dienstverband. Ingevolge de bepalingen van hoofdstuk I-H van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel is toekenning van een ontslaguitkering afhankelijk van de aard van het dienstverband, van de functie waaruit betrokkene is ontslagen en van de ontslaggrond. Indien de betrekking wordt opgeheven bij een tijdelijk dienstverband, bestaat aanspraak op een korte of lange uitkering, afhankelijk van de diensttijd. Bij ontslag uit een vaste betrekking wegens opheffing van de betrekking bestaat aanspraak op wachtgeld. In het algemeen is wachtgeld een gunstiger ontslaguitkering dan een korte of lange uitkering.

Op grond van de subsidiebepalingen is het gebruikelijk dat bij benoeming in een vacature betrokkene een tijdelijke aanstelling wordt geboden, die bij gebleken geschiktheid na verloop van een jaar wordt omgezet in een vaste aanstelling. Er kan zich echter de situatie voordoen dat voorzienbaar is, dat de omvang van een betrekking in de nabije toekomst zal verminderen dan wel geheel zal verdwijnen. Ook doet zich wel de omstandigheid voor dat aan de school faciliteiten worden toegekend voor een bepaalde periode (bijv. projectfaciliteiten). In dit kader zou een aantal aanpassingen kunnen worden overwogen.

4.3.1 Het verdient wellicht aanbeveling te bepalen dat voor faciliteiten die uit de aard van hun toekenning een tijdelijk karakter hebben (bijv. projectfaciliteiten), aanstelling slechts plaatsvindt in tijdelijke dienst.

4.3.2 Voor vacatures waarvan op het moment van de aanvang van de benoeming reeds vaststaat dat met ingang van 1 augustus daaropvolgend de betrekkingsomvang geheel of gedeeltelijk vermindert, zou kunnen worden bepaald dat aanstelling slechts plaatsvindt in tijdelijke dienst.

Opmerking

De term 'projectfaciliteiten' zal hier met nadruk zeer duidelijk moeten worden gedefinieerd. Het gaat hierbij uitsluitend om werkzaamheden die naar hun aard tijdelijk zijn; er dient geen verdringing van vaste door tijdelijke werkzaamheden plaats te vinden.

Overwogen kan voorts worden bevoegde gezagsorganen die een uitkeringsontvangende in een vacature (met uitzicht op vaste dienst) willen benoemen, reeds gedurende een bepaalde periode (bijv. een half jaar) vóór het vacant worden van de functie toe te staan de uitkeringsontvangende in te zetten. De uitkeringsontvangende kan dan werken met behoud van uitkering en kan gedurende deze vooraanstelling zijn kennis en vaardigheden actualiseren, kennismaken met en wennen aan de instelling en de aanstaande reguliere werkzaamheden voorbereiden.

4.3.3 Overwogen zou kunnen worden het bevoegd gezag dat een uitkeringsontvangende benoemt in een vacature met uitzicht op vaste dienst, toe te staan betrokkene reeds enige tijd (met behoud van uitkering) vóór de vacature reëel open staat in dienst te nemen.

4.4 Relatie taakverminderingregeling en faciliteitenregeling

Het is veelal gebruikelijk ten behoeve van experimenten en projecten tijdelijk taakfaciliteiten beschikbaar te stellen, soms zelfs op grote schaal (binnenkort bijv. in het kader van de basisvorming).

De verdeling van deze taakeenheden over de desbetreffende scholen vindt plaats ongeacht de vraag of de betrokken school reeds over taakverminderingsuren beschikt. Daardoor wordt ten minste de indruk versterkt dat deze laatste uren niet geschikt zijn om te worden ingezet voor onderwijsvernieuwing. In dit verband zou de volgende aanpassing kunnen worden overwogen.

4.4.1 Het verdient aanbeveling bij toekenning van extra taakfaciliteiten eventueel aanwezige taakverminderingsuren mede als bepalend (en beperkend) criterium te hanteren.

4.5 Benoeming van extern personeel: diensttijd in relatie tot afvloeiingsregeling

Elke school beschikt over een afvloeiingsregeling. Het bevoegd gezag stelt deze vast nadat hierover overleg is gevoerd met vertegenwoordigers van de vakorganisaties waarbij het personeel van de school is aangesloten. Veelal wordt gebruik gemaakt van het door de organisaties van schoolbesturen hiervoor opgestelde model.

Aan de hand van de afvloeiingsregeling wordt de afvloeiingsvolgorde van de leraren bepaald voor het geval dat de werkzaamheden van één of meer leraren overbodig worden. De meeste afvloeiingsregelingen gaan bij de bepaling van de afvloeiingsvolgorde uit van het criterium diensttijd: diensttijd bij de school, diensttijd bij het bevoegd gezag of diensttijd bij het onderwijs. Wanneer een leraar aan een school wordt benoemd, wordt hij op grond van zijn diensttijd ingeschoven in de afvloeiingsvolgorde van de reeds aan de school verbonden leraren. Hij kan daarbij een reeds aan de school verbonden leraar naar een ongunstiger positie verdringen. Indien het bevoegd gezag niet op grond van wettelijke regels verplicht is betrokkene te benoemen, stuit de benoeming veelal af op deze verdringingsproblematiek.

In tijden waarin sprake is van leerlingendaling zou dit verdringings-effect kunnen worden voorkomen wanneer diensttijd aan de school als criterium voor de afvloeiingsvolgorde zou worden gehanteerd. Wanneer echter sprake is van toename van het aantal leerlingen, zal de mobiliteit van de leraren worden bevorderd indien de diensttijd bij het onderwijs als criterium voor de afvloeiingsvolgorde wordt gehanteerd.

- 4.5.1 Overwogen kan worden bevoegde gezagsorganen de suggestie te doen, afhankelijk van de situatie waarin de school verkeert, overleg te voeren met vertegenwoordigers van de vakorganisaties over eventuele wijziging van het diensttijd criterium voor de afvloeiingsvolgorde.

- 4.5.2 Daarbij zou wellicht tevens kunnen worden betrokken de vraag of behoefte bestaat aan de mogelijkheid dat een leraar, om een grotere kans te maken op benoeming in een vacature, bij zijn benoeming afziet van het volledig meetellen van zijn diensttijd, zodat hij in de afvloeiingsvolgorde de plaats inneemt van degene die als eerste zou moeten afvloeien.

Opmerking

Het vrijwillig afzien van het (volledig) laten meetellen van diensttijd bij de bepaling van de afvloeiingsvolgorde houdt enerzijds aantasting in van de rechtspositie, maar betekent anderzijds versoepeling van de mogelijkheid van een benoeming. Wanneer aan een dergelijke mogelijkheid behoefte blijkt te bestaan, kan worden overwogen in hoofdstuk I-G van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel hiertoe een voorziening te treffen.

4.6 Benoeming van extern personeel: andere belemmeringen

Benoeming van 'externe' uitkeringsontvangenden, boventalligen en zij die gebruik maken van een taakverminderingregeling wordt binnen de bestaande regelgeving niet gestimuleerd, eerder belemmerd. Dit hangt niet alleen samen met de door betrokkene opgebouwde diensttijd; tal van andere belemmeringen spelen een rol. In dit kader zouden, in samenhang met de voorstellen van paragraaf 4.5, de volgende maatregelen kunnen worden overwogen.

- 4.6.1 Bij aanstelling van een externe boventallige of een externe gebruiker van een taakverminderingregeling zou gedurende bijv. een jaar aan het benoemende bevoegd gezag een deel van de taakvermindering- dan wel boventalligenuren additioneel kunnen worden toegekend. Wanneer het aanstelling van een externe uitkeringsontvangende betreft zou een zelfde regeling kunnen gelden, maar dan in de vorm van een bedrag in geld.

- 4.6.2 In een aantal gevallen is de onder 4.6.1. genoemde mogelijkheid niet de meest geëigende. Dit is bijv. het geval wanneer het een tijdelijke vacature betreft dan wel wanneer de taakvermindering- of boventalligenuren als gevolg van voorzienbaar natuurlijk verloop tijdelijk van aard zijn. Met behoud van de incentive, genoemd in aanbeveling 4.7.1, kan dan worden gekozen voor tijdelijke detachering in plaats van benoeming.
- 4.6.3 De individuele uitkeringsontvangende, boventallige of 'garantie-leraar' zou kunnen worden gestimuleerd een betrekking te aanvaarden bij een ander bevoegd gezag door toekenning van een premie in de vorm van bijv. een extra periodiek.

Opmerking

Uit deze maatregelen voortvloeiende extra kosten dienen ten laste te komen van budgetten die zijn ingesteld ter verruiming van de werkgelegenheid dan wel ten laste te worden gebracht van het budget 'Rechtspositionele uitkeringen onderwijspersoneel'.

4.7 Loonsuppletie/salaire aanpassingen

Het aanvaarden van een functie met een geringer salaris door een uitkeringsontvangende komt nagenoeg niet voor; op zich zelf is dit begrijpelijk. Om ook een dergelijke overstap enigszins aantrekkelijk te maken, kan worden gedacht aan een tijdelijke (bijv. gedurende een half jaar toegekende) loonsuppletie na afloop van de duur van de uitkering. Hetzelfde geldt in principe voor het aanvaarden van een deeltijdfunctie door een uitkeringsontvangende; ook hier zou kunnen worden gedacht aan een tijdelijke toeslag op het salaris. De volgende maatregelen zouden in dit verband kunnen worden overwogen.

- 4.7.1 Bepaald zou kunnen worden dat bij het aanvaarden van een nieuwe betrekking tegen een lagere bezoldiging dan in de voorgaande betrekking, de uitkeringsontvangende na afloop van de uitkeringsperiode (gedurende deze periode vindt immers aanvulling tot het oude salaris plaats) een - eventueel tijdelijke - loonsuppletie ontvangt om het aanvaarden van lager betaalde arbeid aantrekkelijker te maken.

- 4.7.2. Bij aanvaarding door een uitkeringsontvangende van een nieuwe betrekking met een kleinere omvang dan de voorgaande betrekking, zou tijdelijk een toeslag op het salaris kunnen worden toegekend die gezien kan worden als een gewinningstoelage.

Opmerkingen

- a. Deze aanvullingen komen ten laste van eventueel met het oog op verbetering van de werkgelegenheid vrijgemaakte budgetten, dan wel ten laste van het budget 'Rechtspositionele uitkeringen onderwijspersoneel'.
- b. Deze maatregelen moeten niet zonder nader onderzoek worden gerealiseerd. Een dergelijk onderzoek zal zich met name moeten richten op de vraag hoe groot het positieve effect van de maatregel is met het oog op een betere doorstroming. Voorkomen moet worden dat de voor loonaanvullingen/toelagen uit te trekken gelden terecht komen bij personen die ook zonder aanvulling snel een betrekking zouden aanvaarden. Het is daarbij de vraag of criteria kunnen worden ontwikkeld die hier een goede afgrenzing waarborgen.

4.8 Terugkeerregeling

Voor vrouwen bestaat de regeling van het bevallingsverlof. Steeds meer, ook en met name in het onderwijs, is sprake van zgn. tweeverdieners die beiden hun betrekking willen handhaven. Anderzijds is er behoefte om gedurende een langere periode dan de huidige regeling toestaat over voldoende tijd te beschikken voor de verzorging van het kind. In dit verband is de volgende aanpassing te overwegen.

- 4.8.1 Het bevoegd gezag van een school zou gebruik kunnen gaan maken van een terugkeerregeling die bestaat uit afspraken tussen bevoegd gezag en werknemer.

Naar keuze wordt aan een van de partners de mogelijkheid geboden geheel of gedeeltelijk ontslag te nemen, waarbij afspraken worden gemaakt over de mogelijkheid na een bepaalde periode weer in dienst te komen. De werkgever komt met de werknemer overeen, met inachtneming van de wettelijke randvoorwaarden, de ex-werknemer opnieuw in dienst te nemen.

Opmerking

Harde afspraken inzake 'recht op arbeid' na ommekeer van de desbetreffende periode zijn hier niet aan de orde. De werkgever heeft alleen de verplichting een ex-werknemer terug te nemen indien:

- a. een vacature aanwezig is,
- b. deze vacature 'passend' is voor betrokkene,
- c. geen rechten van derden (bijv. wachtgelders) bestaan.

4.9 Sancties/incentives

In het algemeen kan worden gesteld dat realisatie van de opgenomen suggesties niet sluitend is geregeld indien geen sanctiemogelijkheden aanwezig zijn, dan wel indien de controle op naleving van de voorwaarden niet optimaal verloopt. Op het terrein van sancties en controle op voorschriften zijn in de bestaande regelgeving reeds veel mogelijkheden aanwezig. Ter zake van ontslaguitkeringen bijv. zijn voldoende sanctiemogelijkheden opgenomen in het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel.

Sanctiemogelijkheden zouden zoveel mogelijk als beleidsinstrument moeten worden aangereikt aan en toegepast door het bevoegd gezag van de instellingen. Het aanreiken van deze mogelijkheden is op zich zelf echter vaak niet voldoende, omdat bevoegde gezagsorganen er bij de huidige regelingen geen belang bij hebben betrokkenen bijv. te verplichten elders passende werkzaamheden te aanvaarden en daarbij sancties toe te passen. Het voorgenomen nieuwe formatiesysteem zal wat dit aspect betreft belangrijke verbeteringen bevatten.

Hoewel sanctie- en controlemaatregelen een effectieve uitwerking kunnen hebben voor de in Harop-verband te behandelen problematiek en nadere bezinning op deze mogelijkheden zinvol blijft, is in de onderhavige rapportage vooral de nadruk gelegd op het zoeken naar positieve stimulansen. Dit ligt mede voor de hand gezien de voorgenomen en gedeeltelijk reeds geëffectueerde invulling van de huidige beleidsontwikkelingen. De instrumenten die de instellingen voor een reële uitvoering van hun nieuwe verantwoordelijkheden nodig hebben, lijken - vooruitlopend op de grotere wijzigingen in wet- en regelgeving die hiervoor noodzakelijk zijn - op korte termijn het beste te kunnen worden gevonden in incentives zoals deze in het voorgaande zijn weergegeven.

Beknopt overzicht van wetgeving c.q. regelingen terzake van afvloeiing

1. Private sector

In artikel 1639s van het Burgerlijk Wetboek is geregeld dat beëindiging van het dienstverband als kennelijk onredelijk kan worden aangemerkt indien de werkgever dit doet in afwijking van een in de bedrijfstak of onderneming krachtens wettige regeling of gebruik geldende anciënniteitsregeling, tenzij hiervoor zwaarwichtige gronden zijn.

Een dergelijk ontslag brengt mee dat de werkgever schadevergoeding moet betalen aan de werknemer.

Bedrijfstak

Een onderzoek naar regelingen in CAO's leverde geen afvloeiingsregelingen op waaruit een volgorde naar bijvoorbeeld leeftijd of diensttijd zou kunnen worden gedestilleerd.

De afvloeiingsregelingen in CAO's houden veelal niet meer in dan een beschrijving van de procedure die bij voorgenomen afvloeiing moet worden gevolgd, c.q. de mogelijke aanvullingen die het betrokken personeel ontvangt bovenop de werkloosheidsuitkering.

In elk geval wordt geen volgorde van afvloeiing aangegeven.

Voorbeelden van dergelijke afvloeiingsregelingen:

"De werknemer komt voor afvloeiing in aanmerking, voor wie de werkgever geen passende functie kan aanbieden".

"Indien de werkgever plannen voorbereidt die gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, dan moet hij daarover zo spoedig mogelijk overleg voeren met de O.R. en de vakbonden. Bij realisering van plannen die leiden tot ontslagen zullen die plannen na overleg met O.R. en vakbonden worden verwezenlijkt".

Onderneming

Hoewel per CAO geen afvloeiingsvolgorde is geregeld, is het niet uitgesloten dat er in afzonderlijke ondernemingen ("op instellingsniveau") wel iets dergelijks bestaat.

Van een nader onderzoek daarnaar is voorlopig afgezien omdat dit een tijdrovende bezigheid is (er is geen gestructureerde informatie beschikbaar) en omdat in feite de volgorde van afvloeiing niet door de onderneming maar door de directeur GAB wordt bepaald (zie onder Toestemmingsbeleid GAB); met andere woorden: indien er op ondernemingsniveau al afvloeiingsregelingen zijn, dan mag worden aangenomen dat deze, wat de afvloeiingsvolgorde betreft, overeenkomen met de richtlijnen die het GAB hanteert voor zijn toestemmingsbeleid voor ontslag.

Toestemmingsbeleid GAB

Op grond van artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) is voor ontslag door de werkgever de voorafgaande toestemming nodig van de directeur GAB.

Door de minister van Sociale Zaken zijn na overleg met Economische Zaken, algemene richtlijnen vastgesteld dd. 21 januari 1974, Scrt. 1974, 15 terzake van het geven van toestemming door de directeur GAB.

Voorzover in dit kader van belang wordt in hoofdstuk II van die algemene richtlijnen het volgende voorgeschreven:

"Op verzoek van de werkgever wordt toestemming tot ontslag gegeven onder meer indien blijkt dat personeelsinkrimping noodzakelijk is in verband met afnemende bedrijvigheid en tijdelijke overbrugging van de moeilijkheden niet mogelijk is. Bij de beoordeling van deze gevallen dient vooral rekening te worden gehouden met de duur van het dienstverband en de leeftijd van de betrokkene(n).

Bij gelijke prestatie dient de oudere arbeider met het langste dienstverband het langst in dienst te worden gehouden".

Even verderop wordt nog gezegd: "Opgemerkt wordt nog dat soms te lichtvaardig wordt gesteld dat de prestatie van een arbeider is teruggelopen. Van personeel, waarvan aangenomen mag worden dat het door een langdurig dienstverband bewezen heeft goed te voldoen, zal een verminderde geschiktheid in het bijzonder moeten worden aangetoond".

Samenvattend kan gesteld worden dat in de private sector leeftijd en dienstverband centraal staan als afvloeiingscriteria ; daarbij wordt uitgegaan van het LIFO-systeem.

Beleid 55+-ers

Het uitgangspunt van het GAB dat het LIFO-systeem wordt gehanteerd brengt mee dat men niet zonder meer op voorhand accoord gaat met een regeling van een onderneming waarbij 55+-ers als eerste worden ontslagen. Dergelijke regelingen worden beoordeeld per geval, waarbij de volgende aspecten een rol spelen:

- de gevolgen voor een even wichtige leeftijdsopbouw binnen de onderneming;
- de sociaal-economische gevolgen voor de betrokkenen (geeft het bedrijf een redelijke aanvulling op de WW-uitkering);
- de financiële gevolgen voor het Rijk.

2. Overheidspersoneel

Voor het Rijkspersoneel is in artikel 96 van het ARAR in de afvloeiingsregeling ook een afvloeiingsvolgorde opgenomen. De regeling op dit punt luidt als volgt (3e en 4e lid):

3. Ontslag van in vaste dienst aangestelde ambtenaren wegens overtoelichting van personeel geschiedt in de volgende rangorde:

- a. zij, die zulks wensen;
- b. zij, die 35 of meer voor pensioen geldige dienstjaren hebben, waarbij ouderen in leeftijd vóór jongeren gaan;
- c. zij, die de leeftijd van 35 jaar nog niet hebben overschreden, te beginnen met hen die het geringste aantal jaren in burgerlijke overheidsdienst hebben doorgebracht;
- d. zij, die het geringste aantal jaren in burgerlijke overheidsdienst hebben doorgebracht. Voor de berekening van het aantal jaren in burgerlijke overheidsdienst wordt mede in aanmerking genomen tijd gewijd aan de verzorging van tot het huishouden van de ambtenaar behorende 0-4-jarige eigen, stief- of pleegkinderen, tot een maximum van in totaal zes jaren.

4. Indien het dienstbelang zulks vordert, kan bij de verlening van ontslag van de rangorde, bedoeld in het vorige lid worden afgeweken. Omvat de afvloeiing in dat geval meer dan 1% van het aantal ambtenaren in vaste dienst bij het betrokken dienstvak of onderdeel daarvan - met een minimum van 5 - dan geschiedt zij naar een bepaald vooraf vastgesteld en aan de betrokkenen bekendgemaakt plan.

Voor het personeel werkzaam bij de gemeentelijke overheid wordt in beginsel per gemeente een afvloeiingsregeling vastgesteld. In de praktijk volgen de gemeenten in het algemeen het model - Algemeen Ambtenaren Reglement (AAR) dat door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is vastgesteld als een leidraad voor de gemeenten.

In het AAR, artikel H7, is dezelfde regeling opgenomen als in artikel 96 ARAR.

Onderwijspersoneel

Het onderwijspersoneel kan worden onderscheiden in personeel werkzaam aan openbare scholen en aan bijzondere scholen.

Dit onderscheid is in zoverre van belang dat artikel 1639s BW van toepassing is op bijzonder, maar niet op openbaar onderwijs.

Wat beide personeelscategorieën gemeen hebben is dat artikel 6 BBA, de toestemming vóóraf door de directeur GAB, niet op hen van toepassing is wat meebrengt dat onderwijswerkgevers bij het opstellen van een afvloeiingsregeling in elk geval niet gebonden zijn aan de richtlijnen die SoZa heeft opgesteld voor het toestemmingsbeleid GAB ingeval van ontslag.

Hoofdstuk I-G RPBO

Hoewel SoZa de onderwijswerkgevers geheel vrij laat terzake van het afvloeiingsbeleid, kent het Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel in hoofdstuk I-G wel enkele regels hieromtrent. Deze regels houden het volgende in:

- elk schoolbestuur stelt voor elk van z'n afzonderlijke scholen een afvloeiingsregeling vast;
- daarover wordt tevoren overleg gevoerd met de Centrales van overheids- en onderwijspersoneel, voorzover die hun werkzaamheden over de betrokken school uitstrekken;
- het schoolbestuur kan, ter vermindering van onbillijkheid en wanneer het belang van de school dit kennelijk eist, afwijken van de eenmaal vastgestelde afvloeiingsregeling.

Niettemin is de werkgever geheel vrij te bepalen welke factoren hij laat meewegen voor het bepalen van de ontslagvolgorde.

Afvloeiingsregeling Rijksscholen

Ter uitvoering van hoofdstuk I-G RPBO heeft de minister van onderwijs en wetenschappen voor zijn rijksscholen de volgende afvloeiingsregeling vastgesteld:

1. zij die zulks wensen
2. zij die de minste dienttijd hebben waarbij jongeren in leeftijd voor ouderen gaan.

Voor rijkslandbouwscholen geldt eenzelfde regeling.

Modelregelingen

Voor het overig onderwijspersoneel zijn diverse modelafvloeiingsregelingen gemaakt, in overleg tussen organisaties van schoolbesturen en personeelsorganisaties. De individuele schoolbesturen zijn niet van overheidswege verplicht één van deze modellen over te nemen. De praktijk leert echter dat een schoolbestuur zich conformeert met het model dat voor de desbetreffende zuil is opgesteld.

- Het VNG-model is bestemd voor de gemeentelijke openbare scholen en komt overeen met dat voor de rijksscholen.
 - De modellen in het bijzonder onderwijs zijn tweeledig:
 - a. het model dat overeenkomt met de regeling voor de rijksscholen (modellen van de Algemene Besturenbond voor Beroepsonderwijs, de Nederlandse Protestants Christelijke Schoolraad en de Verenigde Bijzondere Scholen voor Onderwijs op Algemene Grondslag).
 - b. het model van het Centraal Bureau voor Katholiek Onderwijs, dat luidt als volgt:
 1. zij die zulks wensen
 2. zij die de laagste uitkomst bereiken in de formule $L+O+6S$ waarbij
 - L = leeftijd
 - O = dienttijd bij het onderwijs
 - S = dienttijd bij de school.
- Bij deze regeling speelt de dienttijd die men bij de eigen school heeft doorgebracht sterk mee; het zittende personeel wordt beschermd. Er zijn ook formules aan incidentele scholen waarbij een wat minder sterke bescherming plaatsvindt ($L+O+2S$).

Argumenten voor criteria afvloeiingsvolgorde

De criteria die de afvloeiingsvolgorde bepalen zijn leeftijd en diensttijd; deze criteria gelden voor zowel de private, de overheids- als de onderwijssector. De rode draad die door de diverse regelingen heenloopt is dat degene met de minste dienttijd en de minste lentes als eerste wordt ontslagen.

Er is één uitzondering: voor het rijksoverheidspersoneel geldt dat eerst de ambtenaren met 35 of meer dienstjaren worden ontslagen; vermoedelijk is deze regeling zo getroffen omdat deze personeelscategorie bij ontslag een ontslaguitkering heeft tot het 65ste jaar en bijna het maximaal haalbare pensioen heeft opgebouwd.

Opvallend is dat in de toelichting op de wettelijke regelingen met betrekking tot afvloeiingsvolgorde geen aandacht wordt besteed aan de reden waarom in het algemeen jongeren eerder zouden moeten afvloeien dan ouderen. In de toelichting op enkele model-akten van benoeming wordt summier wel eens wat aangedragen, maar een echte discussie over deze problematiek ontbreekt. Kennelijk vindt men het vanzelfsprekend dat jongeren opstaan voor ouderen; in de bus en de trein gebeurt dat ook.

Onderstaand volgt een overzicht van argumenten die mogelijk een rol hebben kunnen spelen.

- de wens om het "eigen", zittend personeel te beschermen tegen nieuwelingen;
- de waardering die men heeft voor de inzet van het zittend personeel; de werkgever is meer verschuldigd aan iemand die langere tijd voor hem heeft gewerkt;
- iemand die langer in hetzelfde bedrijf werkt is nuttiger voor dat bedrijf omdat hij goed is ingewerkt en omdat hij meer ervaring heeft dus productiever is;
- ouderen hebben op de arbeidsmarkt een nadeliger positie dan jongeren;
- de sociale gevolgen zijn voor ouderen groter: ze zijn veelal gesettled, hebben vaste financiële verplichtingen terwijl ze moeilijker weer aan de slag komen.

Indien men een afvloeiingssysteem overweegt waarin personeel met een hogere leeftijd en veel diensttijd eerder zou afvloeien, zal in elk geval aan bovenstaande argumenten aandacht moeten worden besteed.

Bijlage 6

Financiële verschillen tussen het LIFO-systeem en het FIFO-systeem.

Onder het LIFO (Last In First Out) systeem wordt verstaan een systeem waarbij degene met de laagste anciënniteit bij het opheffen van een betrekking het eerst ontslagen wordt; onder het FIFO (First In First Out) systeem wordt degene met de hoogste anciënniteit het eerst ontslagen bij het opheffen van een betrekking.

Het hanteren van het ene of het andere systeem voor het onderwijsgevende personeel kan financieel gezien voor de onderwijsbegroting verschillen. Aan de hand van een zevental stilistische voorbeelden zal getracht worden de richting van het verschil aan te geven.

In deze voorbeelden spelen slechts die personen een rol die onder het ene of onder het andere systeem ontslagen zouden worden, alle anderen kunnen buiten de vergelijking gehouden worden. Uitgegaan zal worden van de volgende aannames:

- leraren aangeduid met de letter A hebben de laagste anciënniteit, en leraren met de letter B de hoogste;
- met ingang van jaar 2 wordt in de eerste vier voorbeelden een leraar als gevolg van opheffing van een betrekking ontslagen; in jaar 6 vindt herbenoeming plaats;
- alle ontslagen leraren hebben gedurende de tussenliggende jaren wachtgeld (hetgeen in veel gevallen een overschatting van de kosten van het LIFO-systeem betekent); het wachtgeld wordt voor het eerste jaar op 90 % gesteld, en de jaren daarop op respectievelijk 80 %, 70 % en 70 %;
- bij herbenoeming worden de ontslagenen ingevolge de (HOS)regeling ingepast op één periodiek boven het laatstgenoten salaris, en krijgen zij, voor zover zij niet op het functiemaximum stonden, onder invloed van

de regelgeving één extra periodieke verhoging;

- in de laatste drie voorbeelden hebben de leraren A een taakomvang van 12 uur, en de leraren B een taakomvang van 29 uur (volgens de gegevens is het zo dat leraren in het VO met een lagere anciënniteit een beduidend lagere taakomvang hebben dan leraren met een hoge anciënniteit);
- in deze laatste drie vindt een terugloop van de werkgelegenheid met 6 uur per jaar plaats, en is (als gevolg van natuurlijk verloop) in het zesde jaar weer een arbeidsplaats beschikbaar.

VOORBEELD 1.

functieniveau schaal 9

leraar A: bezoldigd volgens schaal 7 nr 9 (f 3533,-)

leraar B: bezoldigd volgens schaal 7 nr 9 (f 3533,-)

In dit voorbeeld zijn er geen verschillen tussen het LIFO-systeem en het FIFO-systeem, daar beide leraren in dezelfde financiële uitgangspositie verkeren.

VOORBEELD 2.

functieniveau schaal 9

leraar A: bezoldigd volgens schaal 7 nr 7 (f 3364,-)

leraar B: bezoldigd volgens schaal 8 nr 5 (f 3700,-)

	LIFO-systeem:				FIFO-systeem:		
jaar	A	B	A+B		A	B	A+B
1	f 3364	f 3700	f 7064		f 3364	f 3700	f 7064
2	f 3028	f 3783	f 6811		f 3448	f 3330	f 6778
3	f 2691	f 3867	f 6558		f 3533	f 2960	f 6493
4	f 2355	f 3950	f 6305		f 3616	f 2590	f 6206
5	f 2355	f 4033	f 6388		f 3700	f 2590	f 6290
6	f 3533	f 4115	f 7648		f 3783	f 3867	f 7650
7	f 3616	f 4115	f 7731		f 3867	f 3950	f 7817
8	f 3700	f 4115	f 7815		f 3950	f 4033	f 7983
9	f 3783	f 4199	f 7982		f 4033	f 4115	f 8148
10	f 3867	f 4364	f 8231		f 4115	f 4115	f 8230
			-----				-----
			f 72533				f 72659

De kosten van het FIFO-systeem, uitgedrukt in een percentage van het LIFO-systeem voor de in dit voorbeeld genoemde leerkrachten bedragen dan:

in jaar 1:	100.0 %
in jaar 2:	99.5 %
in jaar 3:	99.0 %
in jaar 4:	98.4 %
in jaar 5:	98.5 %
in jaar 6:	100.0 %
in jaar 7:	101.1 %
in jaar 8:	102.1 %
in jaar 9:	102.1 %
in jaar 10:	100.0 %
gemiddeld over de 10 jaar:	100.2 %

VOORBEELD 3.

functieniveau schaal 9

leraar A: bezoldigd volgens schaal 7 nr 2 (f 2894,-)

leraar B: bezoldigd volgens schaal 8 nr 10 (f 4115,-)

LIFO-systeem:				FIFO-systeem			
jaar	A	B	A+B	A	B	A+B	
1	f 2894	f 4115	f 7009	f 2894	f 4115	f 7009	
2	f 2605	f 4115	f 6720	f 3051	f 3704	f 6755	
3	f 2315	f 4115	f 6430	f 3130	f 3292	f 6422	
4	f 2026	f 4199	f 6225	f 3209	f 2881	f 6090	
5	f 2026	f 4364	f 6390	f 3284	f 2881	f 6165	
6	f 3130	f 4545	f 7675	f 3364	f 4364	f 7728	
7	f 3209	f 4724	f 7933	f 3448	f 4545	f 7993	
8	f 3284	f 4724	f 8008	f 3533	f 4724	f 8257	
9	f 3364	f 4724	f 8088	f 3616	f 4724	f 8340	
10	f 3448	f 4724	f 8172	f 3700	f 4724	f 8424	
			-----			-----	
			f 72650			f 73183	

De kosten van het FIFO-systeem, uitgedrukt in een percentage van het LIFO-systeem voor de in dit voorbeeld genoemde leerkrachten bedragen dan:

in jaar 1:	100.0 %
in jaar 2:	100.5 %
in jaar 3:	99.9 %
in jaar 4:	97.8 %
in jaar 5:	96.5 %
in jaar 6:	100.7 %
in jaar 7:	100.8 %
in jaar 8:	103.1 %
in jaar 9:	103.1 %
in jaar 10:	103.1 %
gemiddeld over de 10 jaar:	100.7 %

VOORBEELD 4.

functieniveau schaal 9

leraar A: bezoldigd volgens schaal 6 nr 0 (f 2336,-)

leraar B: bezoldigd volgens schaal 9 nr 8 (f 4724,-)

	LIFO-systeem:				FIFO-systeem		
jaar	A	B	A+B		A	B	A+B
1	f 2336	f 4724	f 7060		f 2336	f 4724	f 7060
2	f 2102	f 4724	f 6826		f 2408	f 4252	f 6660
3	f 1869	f 4724	f 6593		f 2571	f 3779	f 6350
4	f 1635	f 4724	f 6359		f 2736	f 3307	f 6043
5	f 1635	f 4724	f 6359		f 2816	f 3307	f 6123
6	f 2571	f 4724	f 7295		f 2894	f 4724	f 7618
7	f 2736	f 4724	f 7460		f 3051	f 4724	f 7775
8	f 2816	f 4724	f 7540		f 3130	f 4724	f 7854
9	f 2894	f 4724	f 7618		f 3209	f 4724	f 7933
10	f 3051	f 4724	f 7775		f 3284	f 4724	f 8008
			-----				-----
			f 70885				f 71424

De kosten van het FIFO-systeem, uitgedrukt in een percentage van het LIFO-systeem voor de in dit voorbeeld genoemde leerkrachten bedragen dan:

in jaar 1:	100.0 %
in jaar 2:	97.6 %
in jaar 3:	96.3 %
in jaar 4:	95.0 %
in jaar 5:	96.3 %
in jaar 6:	104.4 %
in jaar 7:	104.2 %
in jaar 8:	104.2 %
in jaar 9:	104.1 %
in jaar 10:	103.0 %
gemiddeld over de 10 jaar:	100.8 %

We zien in deze vier voorbeelden dat de kosten van het FIFO-systeem, gemeten over een langere periode, hoger zijn dan de kosten van het LIFO-systeem, zelfs al houden we geen rekening met de kortere duur van het wachtgeld (of in plaats van wachtgeld een korte uitkering) voor ontslagenen met een geringe diensttijdopbouw. In het vierde voorbeeld is dit het duidelijkst te zien: binnen het LIFO-systeem zal er dan geen wachtgeld maar een korte uitkering verstrekt worden aan leraar A, waardoor de vergelijking voor de eerste vijf jaren er als volgt uit zal komen te zien:

jaar	LIFO-systeem:				FIFO-systeem		
	A	B	A+B		A	B	A+B
1	f 2336	f 4724	f 7060		f 2336	f 4724	f 7060
2	f 1051	f 4724	f 5775		f 2408	f 4252	f 6660
3	f 0	f 4724	f 4724		f 2571	f 3779	f 6350
4	f 0	f 4724	f 4724		f 2736	f 3307	f 6043
5	f 0	f 4724	f 4724		f 2816	f 3307	f 6123

en de kosten van het FIFO-systeem, uitgedrukt in een percentage van het LIFO-systeem worden dan:

in jaar 1:	100.0 %
in jaar 2:	115.3 %
in jaar 3:	134.4 %
in jaar 4:	127.9 %
in jaar 5:	129.6 %

gemiddeld over de 10 jaar wordt het percentage dan 156 %.

Geconcludeerd kan dus worden dat het FIFO-systeem, rekening houdend met de duur van wachtgeld en uitkeringen en met de regelgeving met betrekking tot herbenoeming en inschalen van herintreders, ligt tussen 1 en 1.19 maal de kosten van het LIFO-systeem.

Er is echter nog niet met alle factoren rekening gehouden, namelijk niet met het verschil in aanstellingsomvang tussen personen met een hoge anciënniteit en personen met een lage anciënniteit. Daar dit voornamelijk binnen het VD speelt is in de voorbeelden 5, 6 en 7 een schaal 12 functie genomen.

VOORBEELD 5.

functieniveau schaal 12

twee leraren (A1 en A2), met elk een aanstellingsomvang van 12 uur, en beide bezoldigd volgens schaal 11 nr 6 (f 5426,- bij 29 uur)

leraar B met een aanstellingsomvang van 29 uur, en bezoldigd volgens schaal 11 nr 10 (f 6065,-)

per jaar verdwijnen er 6 uur; in jaar 6 vindt herbenoeming plaats bij het LIFO-systeem; bij het FIFO-systeem vindt, als gevolg van de taakomvang van leraar B geen ontslag plaats.

Hieronder zijn de leraren A1 en A2 tezamen weergegeven onder de koppen: A.

jaar	LIFO-systeem:			FIFO-systeem		
	A	B	A+B	A	B	A+B
1	f 4490	f 6065	f 10555	f 4490	f 6065	f 10555
2	f 4622	f 6065	f 10687	f 4622	f 6065	f 10687
3	f 4457	f 6065	f 10522	f 4754	f 6065	f 10819
4	f 4292	f 6227	f 10519	f 4887	f 6227	f 11114
5	f 3817	f 6387	f 10204	f 5019	f 6387	f 11406
6	f 4887	f 6548	f 11435	f 5019	f 6548	f 11567
7	f 4953	f 6708	f 11661	f 5019	f 6708	f 11727
8	f 5019	f 6908	f 11927	f 5153	f 6908	f 12061
9	f 5086	f 6908	f 11994	f 5286	f 6908	f 12194
10	f 5153	f 6908	f 12061	f 5419	f 6908	f 12327
			-----			-----
			f 111565			f 114457

De kosten van het FIFO-systeem, uitgedrukt in een percentage van het LIFO-systeem voor de in dit voorbeeld genoemde leerkrachten bedragen dan:

in jaar 1:	100.0 %
in jaar 2:	100.0 %
in jaar 3:	102.8 %
in jaar 4:	105.7 %
in jaar 5:	111.7 %
in jaar 6:	101.2 %
in jaar 7:	100.6 %
in jaar 8:	101.1 %
in jaar 9:	101.7 %
in jaar 10:	102.2 %

gemiddeld over de 10 jaar: 102.6 %

VOORBEELD 6.

functieniveau schaal 12

twee leraren (A1 en A2), met elk een aanstellingsomvang van 12 uur, en beide bezoldigd volgens schaal 11 nr 1 (f 4545,- bij 29 uur)

leraar B met een aanstellingsomvang van 29 uur, en bezoldigd volgens schaal 12 nr 3 (f 6227,-)

per jaar verdwijnen er 6 uur; in jaar 6 vindt herbenoeming plaats bij het LIFO-systeem; bij het FIFO-systeem vindt, als gevolg van de taakomvang van leraar B geen ontslag plaats.

Hieronder zijn de leraren A1 en A2 tezamen weergegeven onder de koppen: A.

jaar	LIFO-systeem:				FIFO-systeem		
	A	B	A+B		A	B	A+B
1	f 3761	f 6227	f 9988		f 3761	f 6227	f 9988
2	f 3910	f 6387	f 10297		f 3910	f 6387	f 10297
3	f 3790	f 6548	f 10338		f 4061	f 6548	f 10609
4	f 3666	f 6708	f 10374		f 4204	f 6708	f 10912
5	f 3260	f 6908	f 10168		f 4347	f 6908	f 11255
6	f 4204	f 6908	f 11112		f 4490	f 6908	f 11398
7	f 4347	f 6908	f 11255		f 4622	f 6908	f 11530
8	f 4485	f 6908	f 11393		f 4754	f 6908	f 11662
9	f 4622	f 6908	f 11530		f 4887	f 6908	f 11795
10	f 4754	f 6908	f 11662		f 5019	f 6908	f 11927
			-----				-----
			f 108117				f 111373

De kosten van het FIFO-systeem, uitgedrukt in een percentage van het LIFO-systeem voor de in dit voorbeeld genoemde leerkrachten bedragen dan:

in jaar 1:	100.0 %
in jaar 2:	100.0 %
in jaar 3:	102.6 %
in jaar 4:	105.2 %
in jaar 5:	110.7 %
in jaar 6:	102.6 %
in jaar 7:	102.4 %
in jaar 8:	102.4 %
in jaar 9:	102.3 %
in jaar 10:	102.3 %

gemiddeld over de 10 jaar: 103.0 %

VOORBEELD 7.

functieniveau schaal 12

twee leraren (A1 en A2), met elk een aanstellingsomvang van 12 uur, en beide bezoldigd volgens schaal 10 nr 0 (f 3209,- bij 29 uur)

leraar B met een aanstellingsomvang van 29 uur, en bezoldigd volgens schaal 12 nr 7 (f 6908,-)

per jaar verdwijnen er 6 uur; in jaar 6 vindt herbenoeming plaats bij het LIFO-systeem; bij het FIFO-systeem vindt, als gevolg van de taakomvang van leraar B geen ontslag plaats.

Hieronder zijn de leraren A1 en A2 tezamen weergegeven onder de koppen: A.

jaar	LIFO-systeem:				FIFO-systeem		
	A	B	A+B		A	B	A+B
1	f 2656	f 6908	f 9564		f 2656	f 6908	f 9564
2	f 2784	f 6908	f 9692		f 2784	f 6908	f 9692
3	f 2715	f 6908	f 9623		f 2924	f 6908	f 9832
4	f 2645	f 6908	f 9551		f 3062	f 6908	f 9970
5	f 2352	f 6908	f 9260		f 3338	f 6908	f 10246
6	f 3131	f 6908	f 10039		f 3612	f 6908	f 10520
7	f 3337	f 6908	f 10245		f 3761	f 6908	f 10669
8	f 3550	f 6908	f 10458		f 3910	f 6908	f 10818
9	f 3761	f 6908	f 10669		f 4061	f 6908	f 10969
10	f 3911	f 6908	f 10819		f 4204	f 6908	f 11112
			-----				-----
			f 99920				f 103392

De kosten van het FIFO-systeem, uitgedrukt in een percentage van het LIFO-systeem voor de in dit voorbeeld genoemde leerkrachten bedragen dan:

in jaar 1:	100.0 %
in jaar 2:	100.0 %
in jaar 3:	102.2 %
in jaar 4:	104.4 %
in jaar 5:	110.6 %
in jaar 6:	104.8 %
in jaar 7:	104.1 %
in jaar 8:	103.4 %
in jaar 9:	102.8 %
in jaar 10:	102.7 %

gemiddeld over de 10 jaar: 103.5 %

| Alleen rekening houdend met de verschillen in taakom- |
| vang naar anciënniteit is het FIFO-systeem iets duur- |
der dan het LIFO-systeem

ALGEMENE CONCLUSIE:

Bij het systeem van anciënniteitsbezoldiging, en onder invloed van de regelgeving met betrekking tot herintreders is het LIFO-systeem (tussen 0 en 5 %) goedkoper dan het FIFO-systeem. Dit geldt enkel in de situatie dat er sprake is van anciënniteitsbezoldiging: bij leeftijdsbezoldiging zouden de kosten van het LIFO-systeem hoger zijn, waardoor de vergelijking in het voordeel van het FIFO-systeem zou uitvallen.

Bijlage 7

Deelrapport informatievoorziening en controle

Het ministerie van O en W doet zelf vrijwel geen uitgaven ten behoeve van het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. O en W bekostigt de onderwijsinstellingen. De uitgaven worden gedaan door de onder de bevoegde gezagsorganen ressorterende instellingen. Welke uitgaven er gedaan mogen worden is nauwkeurig omschreven in wet en regelgeving. Uitgangspunt voor de wetgeving is naast de in de grondwet aangegeven vrijheid van onderwijs ook het gelijkheidsbeginsel. Kort gezegd komt dit in de relatie tot de bekostiging hier op neer dat elke instelling in Nederland onder dezelfde omstandigheden dezelfde uitgaven kan en mag declareren. In de wet en regelgeving is opgenomen onder welke voorwaarden een instelling mag declareren. Daarbij zijn de volumina vrijwel geheel genormeerd, doch zijn de prijzen van de te declareren eenheden (bijvoorbeeld les-eenheden, taakeenheden, soms ook goederen) onbepaald in die zin dat de deklaratant zijn keuze niet hoeft te laten beïnvloeden door de prijs per eenheid. Binnen de te onderscheiden vergoedingstelsels voor materiële uitgaven wordt de zogenaamde normvergoeding steeds meer geïntroduceerd. Afhankelijk van de inputvariabele (bijvoorbeeld het aantal aangemelde leerlingen) krijgt een instelling een bepaald bedrag te besteden aan materiële uitgaven. In de keuze van de uitgaven zowel naar prijs als eenheid heeft de instelling daarbij grote vrijheid. Het merendeel van de totale uitgaven voor onderwijs valt echter nog zowel wat betreft het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs onder het declaratiestelsel. De wetgever (de subsidiënt) stelt dat indien de instelling deze uitgaven doet dat dan doelmatig onderwijs wordt gegeven. De doelmatigheid is geëxpliciteerd in nauwkeurig gedefinieerde bekostigingsregels uit wet en regelgeving. Uitvoering van deze regels leidt in de redenering van de wetgever impliciet tot een doelmatig onderwijsproces. De controle van de rijksoverheid behoeft zich dientengevolge alleen te richten op de rechtmatigheid van de uitgaven. In de rechtmatigheidscontrole is impliciet de doelmatigheidscontrole opgenomen. Gegeven het grote conglomeraat van wetten en regels is de controle op de uitvoering een tijdrovende, op het detail geënte bezigheid. Tienduizenden documenten passeren de zogenaamde instellingsafdelingen en financiële afdelingen van de onderwijsdirecties op het ministerie van O en W. Deze afdelingen hebben daarbij de taak de voorschot-aanvragen en de afrekeningen van elke instelling op rechtmatigheid te beoordelen. Een extra complicerende factor is dat elk schooljaar in feite voor elke instelling een nieuwe periode van aanvragen benoemingen, ontslagen, bevoegdheidsmutaties, lesvoorstel veranderingen, nieuwe staten van lessen verdeling en dergelijke inluit.

Veranderingen in de bekostiging

Inmiddels zijn aanzetten gegeven voor een doelmatiger besteding van de overheidsmiddelen die zowel tot voordeel van de subsidiënt als van de gesubsidieerde instelling kunnen leiden. Uitgangspunten voor dit beleid zijn:

- strakkere begrotingsdiscipline,
- grotere bestedingsvrijheid voor de onderwijsinstellingen
- decentralisatie en deregulering.

Strakkere begrotingsdiscipline

Aan de uitvoering en voorbereiding van de Rijksbegroting worden steeds hogere eisen gesteld. Reden waarom bij O en W in 1983 gestart is met de voorbereiding van het VFB-project (Verbetering Financieel Beheer). In dit project speelt de snellere en de meer nauwkeurige begroting van de uitgaven c.q. de begrote uitgaven een belangrijke rol. Sneller dan voorheen dient het ministerie van O en W op de hoogte te zijn van de volume- en prijsontwikkelingen in het onderwijsveld. Daarnaast dient de bekostiging zo aangestuurd te worden dat in het uitvoeringsjaar meer zekerheid bestaat c.q. gegeven wordt over de volume-ontwikkelingen binnen het onderwijs. Zo zijn in het eindrapport van de Werkgroep Analyse Salarisuitgaven voorstellen neergelegd die de vervroeging van de teldatum in het onderwijs beogen. Deze vervroeging van teldatum houdt in dat de teldatum binnen begrotingsjaar t-2 bepalend is voor het volume van de uitgaven in jaar t. De begrotingswetgever, maar ook de onderwijsinstelling heeft dan ruim de tijd om te anticiperen op de volumeontwikkeling.

Meer bestedingsvrijheid in de instellingen, decentralisatie en deregulering

De soms gedetailleerde voorschriften binnen een declaratiestelsel hebben de neiging bij de besteding van de onderwijsmiddelen tot een zekere mate van verstarring te leiden. Niet meer het totaal -en de optimale combinaties daarbinnen- wordt uitgangspunt, doch de toepassing van dat betrokken voorschrift. Dit komt de doelmatigheid niet ten goede. In bestedingssystemen met meer bestedingsvrijheid is het uitgangspunt dat de onderwijsinstelling zelf, afhankelijk van de instelling specifieke situatie, kan uitmaken hoe de middelen van het onderwijs besteed moeten worden. De onderwijsinstelling wordt geacht doelmatig met de middelen om te gaan. De daarmee gepaard gaande vergroting van de verantwoordelijkheid van de instelling voor de besteding van de middelen heeft consequenties voor zowel de informatievoorziening als voor de controle. De aandacht van de overheid wordt verlegd naar het uiteindelijke onderwijsprodukt, het resultaat van de toegekende middelen. Hetzelfde geldt voor de controle; naast de rechtmatigheid van de uitgaven is nu ook de doelmatigheid aan de orde onder de vraagstelling of de onderwijsinstelling de middelen adequaat heeft ingezet c.q. heeft gereserveerd. Bij de keuze van een meer op de bestedingsvrijheid gerichte bekostigingssysteem is het minder noodzakelijk en schadelijk om dezelfde uitgebreide wet- en regelgeving aan te houden als onder het declaratiestelsel. De instellingen moeten de ruimte krijgen om de bestedingsvrijheid waar te maken; meer eigen bevoegdheden; decentralisatie, minder regelingen; deregulering.

In dit kader past ook een andersoortige controle, namelijk de verlegging van de huidige rechtmatigheidscontrole door de centrale overheid op afstand naar de controle op de locatie's waar de bestedingen worden gepleegd; op de instellingen zelf. In dit kader is in 1987 in het basisonderwijs en in 1988 in het voortgezet onderwijs de controle deels overgedragen aan public accountants.

Nadere analyse van de gegevens uit de staten van lessenverdeling scholen voor VO 1987/1988 t.b.v. de HAROP

De steekproef getrokken uit de staten van lessenverdeling voor het schooljaar 87/88 (peildatum september 1987), bevatte 11288 leerkrachten. Deze groep is naar een aantal gezichtspunten bekeken, waarbij het handvat de benoemingsomvang is.

Daar bij 221 leerkrachten de benoemingsomvang niet aanwezig is, betreffen de meeste tabellen 11067 leerkrachten.

Achtereenvolgens zullen hier behandeld worden de overzichten

- naar vak
- naar omvang gebruik taakverminderingregeling (t.v.r.)
- naar salaris
- naar leeftijd
- naar schoolgrootte
- naar benoemingsomvang

I: De overzichten naar vak

De vakken zijn hier in een negental groepen verdeeld, plus nog een groep onbekend.

Daar er leerkrachten zijn die meer dan één vak geven bevatten de kolommen "aantal leerkrachten" en "benoemingsuren" dubbeltellingen.

De laatste kolom, het aantal uren vervanging dat binnen het gebruik van de t.v.r. gegeven wordt is berekend door per school per vak de vervanging te vergelijken met het gebruik van de t.v.r. Daar het hier gaat om de situatie aan het begin van het schooljaar betreft het voornamelijk langdurige vervanging. Het inroosteren van "garantielopers" voor vervanging hoeft bij de school dan ook niet op grotere problemen te stuiten dan bij het opstellen van het rooster voor de reguliere formatie. Op deze wijze wordt dus het minimum van de overlap tussen vervanging en t.v.r. berekend; de vervanging binnen de t.v.r. in een ander vak dan waarin gebruik gemaakt wordt van de t.v.r. wordt buiten beschouwing gelaten. Relaties op dit punt met andere scholen worden evenmin gelegd.

Uit de tabellen volgt dat 23.26 % van het gebruik van de t.v.r. opgevuld wordt door vervanging in hetzelfde vak, en dat 11.45% van de vervanging wordt gegeven door personen die in hetzelfde vak gebruik maken van de t.v.r. aan dezelfde school.

Uit het overzicht per 1000 benoemingsuren blijkt een hoge correlatie tussen het aantal t.v.r.-uren en het aantal vervangingsuren (.93). De correlatie tussen t.v.r. en ADV en tussen vervanging en ADV is beduidend lager (respectievelijk .45 en .50)

Dit wil zeggen dat bij de vakgroepen waar een relatief hoog gebruik van de t.v.r. is er ook een relatief grote vervanging.

Relatief de hoogste vervanging komt voor bij die vakken die de afgelopen jaren een teruggang vertoonden in werkgelegenheid.

II. de overzichten naar gebruik van de t.v.r.

Hier zijn alleen de absolute aantallen weergegeven. De laatste kolom, de overlap tussen vervanging en t.v.r., is in principe opdezelfde wijze berekend als bij tabel 1, maar dan is gekeken hoeveel vervanging door leraren met 1 uur t.v.r. gegeven wordt, etc.

Uit de basisgegevens valt af te leiden dat ca. 40% van de t.v.r. gebruikt wordt voor vervanging. Daar de meting aan het begin van het schooljaar plaatsgevonden heeft, waar een t.o.v. het gemiddelde over het schooljaar een hoog vervangingspercentage is zal het aandeel van de t.v.r. dat gebruikt wordt voor vervanging gemiddeld uitkomen op ca. 55%. Dit komt overeen met de gegevens uit het CASO, en de resultaten uit het OTO-onderzoek.

(zie voor dit laatste o.a. ARK rapport, Tweede Kamer vergaderjaar 1987-1988, 20533, nrs 1 en 2, blz. 41 regel 39-42. De hierin indirect genoemde 56% betreft vervangingswerkzaamheden. Daarnaast zal er i.h.a. sprake zijn van (tal van) andere vervangende werkzaamheden, die geen directe relatie met het lesgeven hebben, en waarvan geen formatie-eenheden aan de school ter beschikking staan)

III. de overzichten naar salaris

De hier gegroeppeerde salarissen vertonen een opvallend beeld:

relatief gezien neemt naar mate het salaris hoger wordt het gebruik van de t.v.r., en de vervanging af.

Dit resulteert dan ook in duidelijke verschillen in gemiddeld salaris per maand:

het gemiddeld salaris op basis van benoemingsuren is f4988
het gemiddeld salaris op basis van t.v.r.-uren is f4446
het gemiddeld salaris op basis van vervangingsuren is f4029

Daar t.v.r. en vervanging aparte budgetten zijn is ook het gemiddeld salaris voor benoemingsuren exclusief deze twee groepen een interessant gegeven: dit blijkt f5033 te zijn, dus 0.9% hoger dan het gemiddeld salaris inclusief deze groepen.

Correcties voor ADV zijn niet direct te maken, daar de kosten, gemoeid met de ADV -regeling gebaseerd zijn op de kosten gemaakt voor de vervangers van degene die met ADV-verlof zijn. De uren van deze "vervangers" zijn in de gegevens niet afzonderlijk zichtbaar. Het zijn immers gewone benoemingsuren.

IV. de overzichten naar leeftijd

Deze overzichten geven het verwachte beeld: de groep 41-45 jarigen is wat betreft de benoemingsuren de grootste groep, voor de t.v.r. en de vervangingsuren zijn dit respectievelijk de 31-35 jarigen en de 26-30 jarigen.

Dit is ook te zien in de gemiddelde leeftijden:

De gemiddelde leeftijd berekend op basis van het aantal leerkrachten is 41-74 jaar.
op basis van het aantal benoemingsuren is dit 42.17 jaar,
op basis van het aantal t.v.r.-uren 37.89 jaar,
op basis van het aantal vervangingsuren 35.60 jaar.
De gemiddelde leeftijd op basis van benoemingseenheden, maar exclusief vervanging en t.v.r. wordt dan 42.48 jaar.

V. de overzichten naar schoolgrootte

Bij de verdeling naar het aantal leerkrachten per school wijkt qua gemiddeld aantal benoemingsuren de groep 1-19 leerkrachten duidelijk af van de overige groepen. In deze tabellen valt duidelijk op dat boven de 60 leerkrachten per school er een daling in gebruik van de t.v.r. optreedt. Daar het gemiddeld aantal uren per leerkracht boven de 20 leerkrachten per school vrijwel gelijk is, geeft dit tevens door deze groep de verdeling naar schoolgrootte in uren. Splitsen we de groep 1-19 leerkrachten verder uit, maar dan in aantal uren per school dan zien we dat het relatieve gebruik van de t.v.r. groter is naarmate de school kleiner is; voor de scholen met een grootte kleiner dan 260 uur is het gebruik van de t.v.r. per 1000 benoemingsuren 50.94 uur.

VI. de overzichten naar benoemingsomvang.

Bij deze verdelingen valt op dat relatief gezien het gebruik van de t.v.r., van de ADV en de vervanging ieder een ander beeld vertonen:

Het gebruik van de t.v.r. is laag bij de groepen aan de rand van de verdeling, d.w.z. de groepen 1-4 uur en de 29 uur of meer, en het hoogst middenin, bij de groep 17-20 uur. Dit zou samen kunnen hangen met stijgen van de gemiddelde taakomvang naarmate de leeftijd toeneemt.

Het relatieve aantal ADV-uren loopt sprongsgewijs op: 1-4 uur, 5-12 uur, 13-20 uur, 21-28 uur, 29 uur of meer. Dit hangt mede samen met de regelgeving m.b.t. ADV.

De relatieve aantallen vervangingsuren worden kleiner naarmate de benoemingsomvang groter wordt; dit is niet verwonderlijk daar de meeste vervangers an buiten de school op een kleine benoemingsomvang binnenkomen.

Algemene conclusie.

- Er is een duidelijke relatie bij vakken tussen het gebruik van de t.v.r. en de aanwezigheid van vervanging, d.w.z. naarmate het relatieve gebruik van de t.v.r. in een vak groter is, is ook de vervanging in dat vak groter. Nader onderzoek naar (de achtergronden van) deze hoge correlatie is wenselijk.
- Een groot gedeelte van de t.v.r.-uren wordt aangewend voor vervanging, op jaarbasis ca. 55%.
- De vervangingsuren zijn gemiddeld goedkoper dan de benoemingsuren; dit geldt ook voor de t.v.r.-uren. Ten opzichte van het gemiddeld salaris van benoemingsuren exclusief vervanging en t.v.r. zijn de vervangingsuren 20% goedkoper, en de t.v.r.-uren 12%. De gemiddelde leeftijden per vervangingsuur en t.v.r.-uur ligt ook hoger dan de gemiddelde leeftijd per benoemingsuur.
- Het gebruik van de t.v.r. neemt af naarmate de school groter wordt in de range 0-600 uur, is stabiel in de range 600-1300 uur, en neemt daarboven weer verder af.

Tabel 1: overzichten naar vak

	aantal leer- krachten	benoemings- uren	t.v.r. uren	ADV uren	vervang- ings uren	waarvan verv. door t.v
a. Talen	3481	81558	1350	2856	2742	412
b. economische vakken	1573	32414	107	771	411	26
c. exacte vakken	2857	72715	553	1712	1206	126
d. maatschappij vakken	1915	47562	340	818	1016	45
e. soc, cult. vormingsw.	656	15170	115	225	228	15
f. lich. oefening	730	17148	346	542	579	117
g. creatieve vakken	1230	24515	494	546	684	65
h. gezondheidszorg	651	12492	229	258	432	82
i. beroeps ger. vakken	3404	83034	357	1922	825	79
j. onbekend	1636	22909	374	1439	325	
k. totaal exclusief dubbel- tellingen	11067	243384	4157	10434	8448	967

t.v.r. uren	ADV uren	vervang- ings uren	waarvan verv. door t.v.r.
----------------	-------------	-----------------------	---------------------------------

per 1000 benoemingsuren

a.	16.55	35.02	33.62	5.05
b.	3.30	23.79	12.68	.80
c.	7.61	23.54	16.59	1.73
d.	7.15	17.20	21.36	.95
e.	7.58	14.83	15.03	.99
f.	20.18	31.61	33.76	6.82
g.	20.15	22.27	27.90	2.65
h.	18.33	20.65	34.58	6.56
i.	4.30	23.15	9.94	.95
j.	16.33	62.81	14.19	
k.	17.08	42.87	34.71	3.97

Tabel 2: overzichten naar gebruik t.v.r.

absolute aantallen

omvang gebruik t.v.r.	aantal leer- krachten	benoemings- uren	t.v.r. uren	ADV uren	vervang- ings uren	waarvan verv. door t.v.r.
a. 0 uur	10518	231463	0	10031	6792	0
b. 1 - 3 uur	174	3168	341	134	86	86
c. 4 - 6 uur	127	2661	628	65	166	166
d. 7 - 9 uur	89	2076	702	84	379	379
e. 10 - 12 uur	47	1079	512	27	169	169
f. 13 - 15 uur	45	1115	620	36	253	253
g. 16 - 18 uur	29	731	486	25	289	289
h. 19 - 28 uur	38	1091	868	32	308	308
	-----	-----	-----	-----	-----	-----
totaal	11067	243384	4157	10434	8442	1650

salaris absolute aantallen

per 1000 benoemings- uren	t.v.r.	ADV	vervang- ings uren
------------------------------	--------	-----	-----------------------

a.	30.48	18.27	107.36
b.	32.39	28.75	43.15
c.	17.94	33.61	25.63
d.	9.26	48.46	15.79
e.	10.44	58.87	10.42
f.	9.63	58.17	18.90
g.	4.42	80.09	6.12
h.	26.90	41.74	60.30
i.	17.08	42.87	34.71

Tabel 4: overzichten naar leeftijd
absolute aantallen

Leeftijd	aantal leerkrachten	benoemings- uren	t.v.r. uren	ADV uren	vervangings- uren
a. t/m 25 jr.	121	1904	7	1	507
b. 26 - 30 jr.	1014	19202	626	282	2173
c. 31 - 35 jr.	1857	39985	1300	1097	2028
d. 36 - 40 jr.	2063	45533	914	1324	1382
e. 41 - 45 jr.	2275	51303	595	1517	1266
f. 46 - 50 jr.	1666	38127	398	1103	648
g. 51 - 55 jr.	1164	26784	187	1756	174
h. 56 - 60 jr.	732	17034	96	2981	139
i. 61 - e.o.	84	1838	34	320	11
j. onbekend	91	1674	0	53	120
k. totaal	11067	243384	4157	10434	8448

per 1000 benoemingsuren

	t.v.r. uren	ADV uren	vervangings- uren
a.	3.68	.53	266.28
b.	32.60	14.69	113.17
c.	32.51	27.44	50.72
d.	20.07	29.08	30.35
e.	11.60	29.57	24.68
f.	10.44	28.93	17.00
g.	6.98	65.56	6.50
h.	5.64	175.00	3.16
i.	18.50	74.10	5.98
j.	0	31.66	71.68
k.	17.08	42.87	34.71

Verdeling naar ADV leeftijdsklassen

	aantal leerkrachten	benoemings- uren	ADV uren	ADV in % van benoemingsuren
t/m 27 jr.	580	10147	14	.14
28 - 51 jr.	8930	197933	5703	2.88
52 - 54 jr.	650	14758	1363	9.24
55 jr. e.o.	816	18872	3301	17.49
onbekend	91	1674	53	3.17
totaal	11067	243384	10434	4.29

Tabel 5: overzichten naar schoolgrootte
absolute aantallen

grootte in leerkrachten personen	aantal leerkrachten	benoemings- uren	t.v.r. uren	ADV uren	vervangings- uren
a. 1-19	865	14229	645	675	395
b. 20-29	1083	24310	602	1165	988
c. 30-39	937	20592	345	823	892
d. 40-59	3150	75003	1629	3385	2905
e. 60-79	2332	50100	600	2053	1570
f. 80	2700	59150	336	2333	1698
g. totaal	11067	243384	4157	10434	8448

gemiddeld per leerkracht	benoemings- uren	t.v.r. uren	ADV uren	vervangings- uren
a.	16.45	.75	.78	.46
b.	22.45	.56	1.08	.91
c.	21.98	.37	.88	.95
d.	23.81	.52	1.07	.92
e.	21.48	.26	.88	.67
f.	21.91	.12	.86	.63
g.	21.99	.38	.94	.76

per 1000 benoemingsuren	t.v.r. uren	ADV uren	vervangings- uren
a.	45.33	47.44	27.76
b.	24.76	47.92	40.64
c.	16.75	39.97	43.32
d.	21.72	45.13	38.73
e.	11.98	40.98	31.34
f.	5.68	39.44	28.71
g.	17.08	42.87	34.71

Grootte in benoemings- uren	aantal leer- krachten	benoemings uren	uren t.v.r. absoluut	uren t.v.r. per 1000 fte's	gem. aantal benoemings- uren per leerkracht
259	540	5065	258	50.94	9.38
260 - 519	1321	23397	652	27.87	17.71
520 - 779	1180	25688	470	18.30	21.77
780 - 1299	2920	68125	1623	23.82	23.33
1300 - 1949	3046	72157	875	12.13	23.69
1950	2060	48952	279	5.70	23.76
totaal	11067	243384	4157	17.08	21.99

Tabel 6: overzichten naar benoemingsomvang
absolute aantallen

benoemingsomvang	aantal leerkrachten	benoemings uren	t.v.r. uren	ADV uren	vervangings- uren
a. 1- 4 uur	833	2627	11	5	328
b. 5- 8 uur	674	4405	89	40	594
c. 9-12 uur	773	8250	192	85	941
d. 13-16 uur	884	12987	343	235	1324
e. 17-20 uur	829	15413	584	274	1210
f. 21-24 uur	697	15730	403	488	895
g. 25-28 uur	567	14899	340	515	840
h. 29 uur of meer	5810	169073	2195	8792	2316
i. totaal	11067	243384	4157	10434	8448

per 1000 benoemingsuren

	t.v.r. uren	ADV uren	vervangings- uren
a.	4.18	1.90	124.86
b.	20.20	9.08	134.85
c.	23.27	10.30	114.06
d.	26.41	18.10	101.95
e.	37.89	17.78	78.51
f.	25.62	31.02	56.90
g.	22.82	34.57	56.38
h.	12.98	52.00	13.70
i.	17.08	42.87	34.71

ARBEIDSMARKTSITUATIE

1. De situatie tot nu toe

De werkgelegenheid voor onderwijspersoneel is afhankelijk van de hoeveelheid leerlingen enerzijds en institutionele factoren als de spreiding van de leerlingen over de bestaande instellingen, de cursusduur, het vakkenaanbod en de keuze daaruit door leerlingen enz. anderzijds. Demografische ontwikkelingen en belangstelling (al of niet afgedwongen door leerplicht) beïnvloeden de hoeveelheid leerlingen; de institutionele factoren worden tot uitdrukking gebracht in formatiesleutels die de vraag naar personeel vastleggen en waarin het leerlingenaantal de belangrijkste bepalende variabele is.

Als de totale hoeveelheid leerlingen van jaar op jaar ongewijzigd blijft en er vinden geen beleidsmatige wijzigingen plaats in de formatiesleutels dan resulteert niettemin geen ongewijzigde werkgelegenheid.

Oorzaken daarvan zijn:

- veranderingen in de spreiding van de leerlingen over schoolsoorten met onderling verschillende formatiesleutels, en
- veranderingen in de spreiding van de leerlingen per schoolsoort over schoolgrootten, leerjaren en vakken omdat de uitkomst van één en dezelfde formatiesleutel afhankelijk is van deze elementen.

Als ook nog wordt verondersteld dat deze spreidingen in de loop van de tijd geen wijzigingen ondergaan resulteert er nog steeds geen ongewijzigde werkgelegenheid. De werkgelegenheid wordt namelijk ook beïnvloed door specifieke omstandigheden waarin een bepaalde school of instelling zich, al of niet tijdelijk, bevindt. Dit komt tot uiting in personeelsformatie die niet beschikbaar is voor alle scholen, maar alleen voor die scholen die in die omstandigheid verkeren. Scholen die deelnemen aan (vernieuwings)projecten waarvoor extra faciliteiten beschikbaar zijn bieden meer werkgelegenheid dan scholen die niet deelnemen maar voor het overige in exact dezelfde omstandigheden verkeren. Scholen die sterk zijn gedислоceerd en op grond daarvan extra formatie krijgen toebedeeld, of bijvoorbeeld op grond van het feit dat de school gaat fuseren, bieden meer werkgelegenheid.

Tenslotte is er nog werkgelegenheid die samenhangt met omstandigheden waarin het aan de instelling verbonden personeel zich bevindt. Het gaat hier om formatie die voortvloeit uit rechtspositionele regelingen. Er zijn regelingen die leiden tot extra werkgelegenheid doordat afwezig personeel dat aan de school verbonden blijft wordt vervangen. Het gaat dan om vervanging van personeel dat verlof heeft wegens ziekte, zwangerschap, militaire dienstuitoefening, het verrichten van vakbondswerk of het voeren van arbeidsvoorwaardenoverleg, arbeidsduurverkorting, e.d. Er zijn regelingen die (een deel van) de werkgelegenheid in stand houden die, bij toepassing van de algemeen geldende formatieregelingen, niet meer aanwezig zou zijn. Enerzijds gaat het om regelingen die een structureel onderdeel vormen van het geldende rechtspositiebesluit (garantieregeling), anderzijds om regelingen van tijdelijke aard die verbonden zijn aan sociale plannen bij herstruktureringen of bezuinigingen van overheidswege (boven-talligheidsregeling).

Bij een constant blijvende leerling/arbeidsplaatsen-ratio op het niveau van 1980 zou de werkgelegenheid in de periode 1980-1985 lager zijn geweest dan in werkelijkheid het geval was. Dit blijkt uit onderstaande tabel.

Arbeidsplaatsenaantal werkelijk en volgens constante ll/ap-ratio

jaar	werkelijk	bij ll/ap-ratio 1980	verschil absol.	%
1980	169.365	169.365	-	-
1981	171.469	168.529	+ 2940	1.7
1982	171.528	167.179	+ 4349	2.5
1983	168.680	165.534	+ 3146	1.9
1984	164.110	162.430	+ 1680	1.0
1985	160.796	158.964	+ 1832	1.1

Alle eerdergenoemde mogelijke oorzaken komen in de verschilkolom tot uiting. Het verschil blijkt bescheiden van omvang te zijn, maar er moet dan wel worden bedacht dat het een saldo betreft van talloze positieve en negatieve invloeden (bijv. bezuinigingen enerzijds en daarmee gepaard gaande boventalligheidsregelingen anderzijds).

De daling van het aantal leerlingen vertaalt zich dus vrij direct in een daling van het aantal arbeidplaatsen wat er op duidt dat er een sterke samenhang is tussen het aantal leerlingen in een bepaald jaar en het aantal arbeidsplaatsen in datzelfde jaar.

Dit is voor de onderscheiden schoolsoorten nagegaan door leerling- en arbeidsplaatsenaantallen te correleren, waarbij een perfecte samenhang aanwezig is indien de correlatiecoëfficiënt (R^2) + 1.00 bedraagt.

De gevonden coëfficiënten zijn:

BO + 0,88
(V)SO + 0,99
AVO + 0,82
LBO + 0,95
MBO + 0,98

Gezien de sterke samenhang ligt het voor de hand na te gaan hoe deze kan worden vormgegeven. Dit blijkt te kunnen via eenvoudige rechtlijnige verbanden. Grafisch weergegeven houdt dit in dat de relatie tussen het aantal leerlingen en het aantal arbeidsplaatsen een rechte lijn is die niet door de oorsprong loopt.

De bijbehorende formules per schoolsoort zijn:

(BO): $FTE(BO) = + 31.028 + 0,02748 (11BO)$
(VSO): $FTE(SO) = - 10.301 + 0,22101 (11SO)$
(AVO): $FTE(AVO) = - 47.935 + 0,10906 (11AVO)$
(LBO): $FTE(LBO) = - 55 + 0,06932 (11LBO)$
(MBO): $FTE(MBO) = + 2.816 + 0,04200 (11MBO)$

Invulling van het aantal leerlingen per jaar in de betreffende formule levert dan hoeveelheden arbeidsplaatsen in dat jaar die vergeleken kunnen worden met het werkelijke aantal van dat jaar. Dit is weergegeven in de bijlage. De afwijkingen per jaar zijn gering; de afwijking per schoolsoort over de gehele periode is verwaarloosbaar.

Over alle schoolsoorten opgeteld "voorspellen" de formules een werkgelegenheidsniveau zoals hieronder weergegeven. Deze aantallen zijn te beschouwen als het trendmatig werkgelegenheidsniveau, waarin alle invloeden van bezuinigingen, schaalvergroting, regionale en vakkenkeuzespreiding, garantie en boventalligheid en extra-formatie zijn verdisconteerd. Er blijven afwijkingen van het werkelijke aantal bestaan, maar de omvang daarvan is gering.

Arbeidsplaatsenaantal werkelijk en volgens trend.

jaar	werkelijk	trend	verschil abs.	%
1980	169.365	169.667	- 302	- 0.2
1981	171.469	170.020	+ 1.449	+ 0.8
1982	171.528	170.185	+ 1.343	+ 0.3
1983	168.680	169.180	- 500	- 0.3
1984	164.110	166.322	- 2.212	- 1.3
1985	160.796	162.269	- 1.473	- 0.9

Voor wat betreft de vraagkant van de onderwijsarbeidsmarkt kan worden gesteld dat deze redelijk flexibel is ten aanzien van de aantallen leerlingen.

1.2 De bezetting van de arbeidsplaatsen

De 160.000 arbeidsplaatsen (1985) worden bezet door 210.00 personen. De gemiddelde taakomvang bedraagt dus ongeveer 75% van een volledige 40-urige werkweek.

Jaarlijks verlaat 6 à 7 % van het totaal aantal werkzame personen het onderwijs. In feite is de mobiliteit veel groter als ook rekening wordt gehouden met wisseling van baan binnen de bedrijfstak.

Er is sinds de start van de registratie van deze beweging door het CBS weinig veranderd, noch wat betreft de omvang van de uitstroom, noch wat betreft de bestemming.

Van de onderwijsverlaters is in 43% van de gevallen de bestemming onbekend. 11 à 12% vindt een betaalde werkkring buiten het onderwijs. 16% (tien jaar geleden 22%) heeft als bestemming de eigen huishouding. 25% gaat met pensioen, in de VUT of wordt afgekeurd (tien jaar geleden was dit 18%). Het volgen van een opleiding wordt in slechts 2% van de gevallen als bestemming opgegeven (dat was in 1978 nog 5%).

Van bijna 60% van de aanstellingen is niet bekend wat de herkomst van de aangestelde is. De laatstgepubliceerde gegevens laten zien dat in de overige gevallen 10% uit betaalde werkzaamheden buiten het onderwijs afkomstig was, 10% uit de eigen huishouding en 22% rechtstreeks van de opleiding.

Voor de 10 à 15.000 vacatures die jaarlijks ontstaan is een potentieel aanbod vanuit de opleidingen van 50 à 60.000 geslaagden voor een akte waarmee onderwijs kan worden gegeven. Gedeeltelijk worden de akten behaald door personen die al in het onderwijs werken, gedeeltelijk door personen die niet de intentie hebben met de akte onderwijs te gaan geven (bijvoorbeeld academici, maar ook MO-geslaagden en NLO-ers).

Voorzover de zoekacties van deze geslaagden niet succesvol zijn zullen zij teruggevonden worden in de aantallen geregistreeerde (werkloze) werkzoekenden bij de GAB's gedeeltelijk als bemiddelbaar voor een functie in het onderwijs, gedeeltelijk voor werk in andere bedrijfstakken. Zij ondervinden daar de concurrentie van andere akte-bezitters die reeds eerder waren geslaagd en, al of niet na werkervaring opgedaan te hebben, willen (her-)intreden. Daarnaast is er nog een categorie niet-geregistreeerde werkzoekenden die eveneens mededinger kan zijn.

Gerekend vanaf 1980 is het aantal geregistreeerde werklozen in het onderwijs dan ook meer dan verdubbeld, van 17.000 naar 39.000 in 1988. (De totale werkloosheid was in februari 1980 228.000 en in 1988 700.000.) In dezelfde periode (1980-1988, op basis van februari-cijfers) is het aantal personen met een wachtgeld c.q. een korte of lange uitkering op grond van 1-H van het Rechtspositiebesluit eveneens verdubbeld van 6.000 naar 12.000. In 1980 was 2/3-deel afkomstig uit het primair onderwijs; in 1988 is dit teruggebracht tot de helft. Het aandeel van deze personen in de geregistreeerde werkloosheid is vrij stabiel op 30% gebleven.

Voor wat betreft de aanbodkant wordt geconcludeerd dat er een nauwelijks te onderkennen en zeer langzame aanpassing plaatsvindt van het aantal geslaagden voor een onderwijsbevoegdheid aan de dalende vraag. Toch is er geen sprake van volkomen starheid. De uitstroom uit het onderwijs is in de eerste helft van de jaren tachtig niet ingezakt, terwijl dit bij een dalende vraag wel te verwachten is. Gezien de grote hoeveelheid geslaagden voor een akte is het verwonderlijk dat de werkloosheid niet sterker is gestegen. Kennelijk zijn (waren?) er nog voldoende alternatieven in andere bedrijfstakken voorhanden, maar ook kan het zijn dat het ontmoedigingseffect versterkt is opgetreden (zich geheel terugtrekken van de arbeidsmarkt bijv. van vrouwen, die 45% van het aantal geslaagden uitmaken).

1.3. Garantielopers en uitkeringstrekkers.

De onvolkomen werking van de onderwijsarbeidsmarkt veroorzaakt zowel het ontstaan van taakverminderingssystemen als het doen van een beroep op uitkeringsregelingen.

Als werkzaamheden (tijdelijk) wegvallen terwijl elders werkzaamheden ontstaan die kunnen worden overgenomen dan is er geen behoefte aan een taakverminderingssystemen of uitstel van ontslag. Een beroep op een ont-

slaguitkering is dan hoogstens ter overbrugging noodzakelijk teneinde inkomen te garanderen in de tijd die het zoekgedrag vergt voordat dit succesvol wordt afgerond. Er is hoogstens "frictie"-werkloosheid op een "natuurlijk" werkloosheidspeil.

Geen markt werkt perfect of zal dat ooit doen; onevenwichtigheid is de normale situatie. Dit impliceert dat ook in andere bedrijfstakken uitkeringsregelingen, sociale plannen en garantieregelingen voorkomen. Van de eerste twee is dit onomstreden. Maar hoe en in welke mate wordt buiten het onderwijs gehandeld ingeval van (tijdelijke) terugloop van werkzaamheden c.q. productie en afzet? (1)

Aangezien het productievolume een even wisselend patroon vertoont als de productie per werknemer, is het aannemelijk dat bedrijven hun arbeidsvolume slechts in beperkte mate (kunnen) aanpassen aan hun behoefte aan arbeid, waardoor soms tekorten, dan weer overschotten met betrekking tot arbeid zullen ontstaan.

Als ervan wordt uitgegaan dat de arbeidsduur per werknemer op korte termijn gebonden is aan een contractueel minimum treedt er een arbeidsoverschot op wanneer het aantal werknemers groter is dan het aantal werknemers dat juist toereikend is om de gevraagde hoeveelheid product voort te brengen. De "bezettingsgraad" van arbeid is dan minder dan 100%; uit schattingen over de periode 1972 t/m 1982 blijkt dat deze zich heeft bewogen tussen 85 en 95 procent. Uit diezelfde schattingsresultaten komt naar voren dat aan het eind van die periode de discrepanties tussen de feitelijke en de "technologisch efficiënte" personeelsomvang zijn afgenomen als gevolg van een intensiever ontslagbeleid. De teruggang in 1975 leidde tot slechts een geringe stijging van het aantal ontslagaanvragen door bedrijven, die de recessie blijkbaar als een tijdelijk verschijnsel zagen. Dit is in schril contrast met de teruggang na 1979 die gepaard ging met een sterke stijging van het aantal ontslagaanvragen. Men zag toen blijkbaar in dat het om een structurele verandering ging. Het optreden van een intern arbeidsoverschot hangt samen met onzekerheden over de afzet van de bedrijven en de onmogelijkheid het personeelsbestand op korte termijn te veranderen. Op macro-economisch niveau zullen er altijd zowel bedrijven zijn met een tekort als bedrijven met een teveel aan arbeid. In de industrie vormen de bedrijven met een tekort aan arbeid al een tiental jaren een kleine minderheid.

Ten aanzien van de onzekerheid over het productievolume kan worden gesteld dat op grond hiervan de interne arbeidsreserve in de industrie structureel circa vijf procent bedraagt. Niet alleen deze onzekerheid is oorzaak van het bestaan van arbeidsoverschotten, ook de beschikbaarheid van flexibele arbeid in de vorm van tijdelijken en deeltijders heeft een (negatieve) invloed, evenals de mate waarin technische en organisatorische flexibiliteit aanwezig is. Daar deze factoren per sector (horeca, bouw, industrie, e.d.) nogal uiteenlopen is ook de omvang van de interne arbeidsreserve verschillend. Maar overal doet het verschijnsel zich voor.

Evenmin als in het bedrijfsleven wordt in het onderwijs systematisch opgetekend welk deel van het personeelsbestand onder de interne arbeidsoverschotten gerekend moet worden.

In het primair onderwijs is voor het eerst in 1984 het fenomeen overgangsboventalligen ontstaan. (De "boventalligen" die daarvoor aanwezig waren was personeel dat, evenals taakverlichters, was aangesteld op

formatieregelingen anders dan de verplichte formatie.) Uit drie publicaties van de CPPO (i.c. nrs. 12, 13 en 14) is af te leiden dat het aantal Deetman-, Van Leyenhorst-, OWBO- en 4-jarigen-maatregel-boventalligen tussen 1984 en 1988 tussen de 1600 en 1050 volledige arbeidsplaatsen bedroeg, d.w.z. tussen de 2,0 en 1,3% van het bestand. De garantieregeling bestaat in deze sector pas sinds 1-8-1985, maar wordt niet gebruikt i.v.m. het bestaan van de genoemde overgangsboventalligheid.

Uit diverse bronnen is informatie bijeen te brengen over het gebruik van de garantieregeling in het voortgezet onderwijs. (Boventalligheid komt daar vrijwel niet voor.)

Een steekproef uit de Staten van lessenverdeling 1978/1979 van ca. 10% liet zien dat het aantal taakomvangsgarantie-eenheden 4% bedroeg.

De gegevens uit de lerarenvragenlijst (waaraan 28.000 leraren meewerkten) bij het Onderzoek naar de Taak van de leraar en de (school)Organisatie (OTO) leveren over 1984/1985 en 1985/1986 een percentage van slechts 0,4% garantie-uren (voor 6% van de leraren).

Het enquête-onderzoek van de Algemene Rekenkamer (6%-steekproef) geeft voor 1986/1987 1,09% en voor 1987/1988 2,28% garantiegebruik.

Het aantal uitkeringen op grond van art. I-H van het RPBO sinds 1980 is (in jaargemiddelden) weergegeven in onderstaand overzicht. (De laatste kolom is het totaal aantal uitkeringsontvangenden WW en WWV)

(x 1000)	(1) wachtgeld	(2) korte/lange uitkeringen	(1) + (2)	(3) WW, WWV
1980	3,5	3,7	7,1	154
1981	4,0	4,5	8,5	261
1982	5,0	2,5	7,5	362
1983	7,0	2,9	9,8	389
1984	9,3	2,7	12,1	337
1985	9,8	2,1	11,9	281
1986	9,5	4,1	13,6	241
1987	9,2	3,3	12,5	237

De "onderwijs"-uitkeringen nemen in aantal met 75% toe; de aantallen WW-, en WWV-ers groeiden in dezelfde periode met 54%.

De sterke (positieve) correlatie tussen het aantal leerlingen en het aantal arbeidsplaatsen wordt weerspiegeld in de hoge (negatieve) correlatie tussen het aantal leerlingen en het aantal uitkeringsontvangenden ($R^2 = -0,86$).

De doorstroom van de uitkeringsontvangers is hoog te noemen. In 1987 was 30% van de wachtgelders die in januari nog in het bestand zaten per ultimo van het jaar verdwenen. Daar staat een aanwas van 33% tegenover, resulterend in een groei van 300.

Het vertrekpercentage van de korte en lange uitkeringsontvangers was in

dat jaar 110% ($\pm$ 12.000 gevallen); het bestand werd aangevuld met ruim 6000 gevallen, zodat het totale aantal daalde van 11.000 naar 5.000.

Recapitulerend mag worden gesteld, dat de arbeidsmarktsituatie in de eerste helft van de jaren tachtig wordt gekenmerkt door een relatief hoge mate van flexibiliteit die tot uitdrukking wordt gebracht in:

- een sterke en snelle reactie van het aantal arbeidsplaatsen op (de daling van) het aantal leerlingen;
- een laag percentage interne arbeidsreserve vergeleken met andere sectoren zoals de industrie;
- een sterke en snelle reactie van het aantal uitkeringsontvangenden op (de daling van) het aantal leerlingen;
- een snelle doorstroom (korte verblijfsduur) in de uitkeringen.

2.1. Kenmerken van boventalligen/garantielopers.

P.M. -

(Over dit onderwerp is bitter weinig bekend; er wordt gezocht naar mogelijkheden wat meer te weten te komen dan vermeld is in Aanhangsel 2 van het Algemene Rekenkamerrapport dat slechts gegevens bevat naar leeftijd en geslacht van garantielopers op 15 scholen.)

2.2. Kenmerken van het werklozenbestand. (2)

Medio 1987 waren 57.000 personen onder de categorie "onderwijzend personeel" bij de GAB's geregistreerd als werkzoekend. Men geeft daarmee te kennen voor arbeidsbemiddeling in aanmerking te willen komen, maar dat wil zeker niet zeggen dat er niet meer werkzoekenden zijn, en ook niet dat die werkzoekenden allemaal werkloos zijn.

De GAB's delen deze 57.000 geregistreerden in in 38.000 (formeel) werklozen en 19.000 (formeel) niet-werklozen.

De officiële werkloosheidsdefinitie die bij deze indeling wordt gehanteerd luidt, dat men

- niet ouder moet zijn dan 64 jaar;
- geen arbeidsverhouding mag hebben (d.w.z. betaald werk);
- bereid en in staat moet zijn 20 uur of meer per week in loondienst te werken.

Van de geregistreerden blijkt dus 2/3 aan deze criteria te voldoen.

De 19.000 niet-werklozen doen echter wel een beroep op de bemiddelende functie van het GAB.

Van de 38.000 geregistreerde werkloze werkzoekenden hebben er 28.000 een officiële, aangewezen, lesbevoegdheid. Van de 19.000 overige geregistreerden zijn dit er 16.000.

De 13.000 personen die geen lesbevoegdheid bezitten kunnen eigenlijk niet als onderwijzend personeel worden aangemerkt, maar men moet ook bedenken dat onbevoegden gewoon lesgeven in het officiële onderwijs, naast formeel onbevoegden die "bevoegd verklaard" zijn dan wel "ontheven" van de verplichting een bevoegdheid te bezitten.

Concentreert men zich op de $28.000 + 16.000 = 44.000$ geregistreerde werkzoekende lesbevoegden dan valt het volgende vast te stellen:

- 3.000 van de 16.000 blijken in feite wel aan de criteria van werkloosheid te voldoen. Zij zouden dus eigenlijk bij de 28.000 werklozen opgeteld moeten worden;
- 12.000 van de 28.000 hebben daarentegen betaald werk, dus een arbeidsverhouding en
- 3.000 van de 28.000 zijn of niet (onmiddellijk) bereid of in staat te gaan werken, of dat voor meer dan 20 uur per week te doen.

Zij moeten dus in mindering op de 28.000 worden gebracht.

Er resteert dan een geschoond cijfer voor de geregistreerde werkloosheid van 16.000. (Het vervulde aantal was 38.000.)

Nu is de officiële werkloosheidsdefinitie wellicht wat aan de enge kant. Daarom worden de volgende categorieën ook tot de werklozen gerekend:

- zij die binnen of buiten het onderwijs werken maar voor minder dan een halve baan. Op deze manier komen er 6 à 7.000 bij;
- zij die weliswaar meer dan 50% werken, maar in een tijdelijk dienst-

- verband en/of als vervanger;
- zij die niet onmiddellijk maar wel na maximaal vier weken beschikbaar zijn.

Via de laatste twee groepen stijgt de werkloosheid met 4 à 5.000.

(Uiteraard geldt voor deze categorieën ook dat zij en geregistreerd en lesbevoegd moeten zijn.)

De geschoonde en verruimde geregistreerde werkloosheid komt hiermee op 27.500.

Van de 27.500 werklozen ontvangt lang niet iedereen een uitkering ten laste van de onderwijsbegroting. Uit gegevens van URO blijkt dat er halverwege 1987 10.000 wachtgelduitkeringen, en korte en lange uitkeringen werden betaald. Het merendeel betrof wachtgeld (8.700); afgezien is van de WWV-vervangende uitkeringen (5.300).

Naar aktebezit is de verdeling van beide groepen als volgt:

	werklozen	w.v. met URO-uitkering
BaO-akte	13.500	5.500
VO-akte	14.000	4.500
	27.500	10.000

Van de VO-akten is 1/3 in bezit van een akte voor sociaal-cultureel-agogische vakken. Telkens 15% betreft N-akte-bezitters, akte-bezitters van talen en voor creatieve vakken. Economie en techniek halen samen slechts 3% van de werkloosheid.

Naar leeftijd is er een opmerkelijk verschil van de groep wachtgelders t.o.v. het totaal.

65% van het totaal aantal werklozen is jonger dan 35 jaar. Het URO-bestand is relatief oud: 50% is ouder dan 40 jaar. Dit impliceert dat het bestand werklozen die geen URO-uitkering ontvangt jong is en wel voor het grootste deel onder de 30.

Van de 27.500 hebben er 16.000 eerdere werkervaring in het onderwijs, 4.000 buiten het onderwijs en de rest niet. De restgroep is dan ook het jongst. De 20.000 met werkervaring deed deze in de helft van de gevallen op in een vast dienstverband; de andere helft als vervanger, WPO-er of tijdelijke.

14.500 van de 27.500 werkt, ondanks dat zij tot de (verruimde) werkloosheidsgroep behoort.

Ook voor de wachtgelders geldt dat zij (in meer dan de helft van de gevallen) betaalde arbeid verrichten, hetzij buiten het onderwijs (7%) dan wel daarbinnen (50%).

Van de laatste groep is 58% werkzaam in het primair onderwijs, 35% in het secundair en 7% in het hoger onderwijs. De soort aanstelling is meestal vast (69%); in 17% van de gevallen als vervanger bij ziekte of zwangerschap. De aanstellingsomvang ligt daarbij net iets onder een halve baan.

Het zoek- en sollicitatiegedrag is als volgt te omschrijven.

Bijna 80% van de 27.500 onderwijzend personeelsleden zoekt daadwerkelijk

werk in het onderwijs. Bij de wachtgelders ligt dit aanmerkelijk lager: 65%.

In het merendeel van de gevallen wordt gezocht via het kanaal van de dag- en vakbladadvertenties (87%). De vacaturebank GAB wordt in weinig gevallen bekeken (minder dan 5%; door wachtgelders iets meer).

Overigens is dit niet iets dat specifiek voor onderwijs geldt. In het algemeen wordt de dagbladadvertentie als meest effectief kanaal gezien; via het arbeidsbureau opereert circa 10%. Wel meer dan voor onderwijs- personeel, maar toch niet opzienbarend meer.

Het aantal malen dat in een jaar tijd is gesolliciteerd is in onderstaande tabel opgenomen.

	Totaal		Wachtgelders	
	buiten ond.	binnen ond.	buiten ond.	binnen ond.
nooit	45,0 %	30,2 %	71,0 %	47,6 %
1 - 5x	32,3 %	39,7 %	19,5 %	37,3 %
6 - 10x	11,2 %	13,3 %	5,2 %	3,9 %
11 - 15x	3,9 %	5,1 %	1,3 %	4,7 %
meer dan 15x	7,6 %	11,7 %	3,0 %	6,4 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

De groep wachtgelders vertoont een duidelijk minder actief sollicitatiegedrag dan voor alle onderwijsgeevenden geldt. De andere leeftijdsamenstelling zal daaraan niet vreemd zijn.

Het onderwijspersoneel als geheel is echter ook wat minder actief vergeleken met de uitkomsten van het OSA-Arbeidsmarktsurvey uit 1986:

(Aantal sollicitaties	geen	16,3 %
ged. laatste 12 mnd.):	1 - 2	14,4 %
	3 - 4	15,8 %
	5 - 6	13,4 %
	7 en meer	40,1 %

De maximaal acceptabele reistijd (woon-werk) laat ook een van het totaal afwijkend beeld bij de wachtgelders zien:

	Totaal	Wachtgelders
minder dan 15 min.	2,3	6,1
15 - 30 min.	26,7	42,6
31 - 45 min.	24,2	20,9
46 - 60 min.	33,8	22,7
61 - 90 min.	7,9	3,6
meer dan 90 min.	5,1	4,0
	100,0	100,0

De hoogste frequentie is te vinden in de groep tussen drie kwartier en een uur; voor de wachtgelders is dat tussen een kwart en een half uur.

Ook de verhuisbereidheid is bij de wachtgelders relatief laag (23%) vergeleken met het totaal (47%).

De bereidheid tot nascholing is voor beide groepen tamelijk hoog (86%) maar toch bij wachtgelders wat minder (79%).

De bereidheid om aan een school van een andere denominatie een baan te aanvaarden is groot te noemen nl. 80% (wachtgelders 76%). Per denominatie lopen de percentages niet sterk uiteen.

De inschatting van de kans op werk: 68% acht de kans matig of slecht (wachtgelders 76%).

3. Toekomstige ontwikkelingen

Te verwachten ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van onderwijspersoneel worden afgezet tegen ontwikkelingen op de arbeidsmarkt als geheel. Vervolgens wordt kort ingegaan op prognoses die specifiek gericht zijn op de onderwijsarbeidsmarkt. Tenslotte wordt de aandacht gericht op het toekomstig beroep op de taakvermindering- en inactiviteitsregelingen.

3.1. Overschotten en tekorten op de arbeidsmarkt

Op basis van de middellange termijn prognoses van het CPB is te berekenen dat de werkgelegenheid (in werkzame personen gerekend) in 1992 bijna 10% hoger is dan in 1985. (3)

Per bedrijfssector lopen de percentages nogal uiteen.

Zwakke groeiers zijn landbouw, visserij en bosbouw, een aantal industriële sectoren (voedings- en genotmiddelen, hout- en bouwmaterialen, basismetaal, aardolie), openbare nutsbedrijven en bouwnijverheid en ook het bank- en verzekeringswezen. Sterke groeiers zijn tertiaire diensten, handel, medische diensten en de chemische, rubber- en kunststofverwerkende industrie.

Rekening houdende met de spreiding van de beroepsgroepen over deze sectoren is een vooruitberekening te maken van de aantallen werkzame personen per beroep.

De perspectieven in een bepaald beroep worden naast de werkgelegenheids-groei sterk beïnvloed door de vervangingsvraag. Deze is gemiddeld 18% over de gehele periode.

Naast deze twee factoren is voor de beroepskeuze van belang hoe groot de kans op werkloosheid in een bepaald beroep is. Indicatoren daarvan zijn de mate waarin de werkgelegenheid in een beroepsklasse fluctueert (conjunctuur-gevoeligheid) en de uitwijkmogelijkheden naar andere bedrijfssectoren die een beroepsklasse biedt. De conjunctuur-gevoeligheid van de beroepsklasse leraren is gering; voor wat betreft de uitwijkmogelijkheden neemt de groep leraren een middenpositie in.

Met deze indicatoren (werkgelegenheidsgroei en vervangingsvraag, conjunctuur-gevoeligheid en uitwijkmogelijkheid) is in combinatie een typering te maken van de perspectieven van beroepsklassen die voor hoger opgeleiden van belang zijn. Deze ziet er als volgt uit:

- wiskundigen/systeemanalisten, economen, accountants en juristen hebben een goed werkgelegenheidsperspectief een geringe conjunctuur-gevoeligheid en redelijk veel uitwijkmogelijkheden;
- beleidsvoerende en hoger leidinggevende functies bij openbaar bestuur en uitvoerende hoofdamttenaren scoren iets minder op resp. uitwijkmogelijkheid en conjunctuur-gevoeligheid;
- minder werkgelegenheidsperspectief is er voor schei-, natuurkundigen en verwante technici; ingenieurs; genees- en verpleegkundigen; leidinggevend administratief personeel en bankemployées. Zij kennen veel uitwijkmogelijkheden en een geringe conjunctuur-gevoeligheid;
- directeurs en bedrijfsleiders groothandel hebben t.o.v. bovenstaande groep weinig uitwijkmogelijkheid;
- leerkrachten hebben, net als journalisten, sociale hulpverleners en

hogere leidinggevende functionarissen buiten het openbaar bestuur, een matig werkgelegenheidsperspectief, maar een weinig conjunctuur-gevoelig beroep met redelijke uitwijkmogelijkheden.

Over de ontwikkeling van de werkloosheid zegt het bovenstaande niets, omdat de aanbodzijde van de arbeidsmarkt niet in de beschouwing is betrokken.

Een projectie voor het jaar 2000, waarbij de bedrijfstakken-ontwikkeling gekoppeld is aan de werkgelegenheidsontwikkeling per beroepsgroep (vraag) en het aanbod per opleidingsniveau en -richting laat het volgende zien.

(4)

De werkgelegenheid in de industriële beroepen neemt over het algemeen minder toe dan in de commerciële, dienstverlenende en wetenschappelijke beroepen. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te geven. Ten eerste neemt het aandeel van de industrie in de totale werkgelegenheid af. Ten tweede neemt binnen de industrie het aandeel van het directe productiepersoneel af ten gunste van het aandeel van administratieve en andere ondersteunende functies.

De werkgelegenheid van leerkrachten neemt toe met 7,5% (periode 1986-2000). Dit is lager dan het algemeen gemiddelde van 13,4%.

De vijf grootste stijgers zijn beeldende en uitvoerende kunstenaars; commerciële functies; boekhouders; winkelbedienden; electromonteurs met een totale toename van 379.000 arbeidsjaren (+ 43%).

De vijf grootste dalers zijn toezichthoudend en leidinggevend productiepersoneel; kleermakers e.d.; ambachts-, industrie- en transportberoepen; chauffeurs; metaalbewerkers met een totale afname van 137.000 arbeidsjaren (- 29%).

De ontwikkelingen op de arbeidsmarkt tussen 1986 en 2000 worden voor een belangrijk deel bepaald door drie ontwikkelingen:

- de stijging van de gemiddelde leeftijd van de beroepsgeschikte bevolking;
- de stijging van het gemiddelde opleidingsniveau;
- de toenemende arbeidsmarktparticipatie van vrouwen.

Het arbeidsaanbod stijgt jaarlijks met $\pm$ 45.000 personen.

De stijging van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen gaat samen met een uitbreiding van het aantal deeltijdbanen. Het merendeel van de deeltijdbanen wordt bezet door vrouwen.

De stijging van het gemiddelde opleidingsniveau laat zijn sporen na in de verdeling van de werkgelegenheid over de opleidingsniveaus: het aandeel van de lagere opleidingsniveaus neemt af, vooral doordat beroepsgroepen die een relatief laag opleidingsniveau vereisen in omvang afnemen. De samenstelling van de werkloosheid is de resultante van al deze ontwikkelingen:

	1986 opleidingsniveau (a)					2000 opleidingsniveau (a)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Algemeen	22(b)	12	8			14	5	7		
Onderwijs			11	5	1			16	7	3
Agrarisch		8	4	7			6	3	8	
Natuurwet.				3	4				4	4
Technisch		18	8	4	2		16	8	6	3
Transp/comm.			6	3				6	4	
Medisch			4	2	3			3	2	4
Economisch		11	5	2	3		0	1	2	2
Juridisch			4		1			1		1
Verzorging		14	7	6	5		8	6	7	6
Kunst				8					6	

- (a): 1 = lager
2 = uitgebreid lager
3 = middelbaar
4 = semi-hoger
5 = hoger.
- (b): werkloosheidspercentages

Het werkloosheidspercentage (ongedifferentieerd) daalt van 11 naar 7 à 8 procent.

Voor onderwijs neemt het werkloosheidspercentage op alle niveaus toe.

3.2. Specifieke prognoses voor primair en secundair onderwijs

De in 3.1. beschreven prognoses tonen de plaats van het onderwijssegment in de arbeidsmarkt als geheel. Onderwijs neemt in dit geheel voor wat betreft de vraag niet de ongunstigste plaats in; voor wat betreft het aanbod is de situatie slecht.

Wordt gekeken naar vooruitberekeningen die specifiek zijn vervaardigd voor (onderdelen van) de onderwijssector dan verandert het beeld niet drastisch.

Jaarlijkse prognoses voor het primair onderwijs worden gemaakt door de CPPO (Commissie Prognose Primair Onderwijs) die inmiddels de 14e publicatie heeft opgeleverd. Deze commissie verwacht dat er zich op middellange termijn (na 1990) problemen gaan voordoen met de externe vraagvervulling. Er wordt een tekort aan leerkrachten voorspeld dat door het aanbod van de opleidingen niet gecompenseerd kan worden.

De prognose, zo waarschuwt de commissie, geldt bij ongewijzigd beleid; bovendien blijft onduidelijk hoe het arbeidsmarktgedrag en de omvang van de zogenoemde "stille reserve" zich zal ontwikkelen.

Dergelijke waarschuwingen zijn nodig. De prognose uit 1984 van de vraag voor het jaar 1986 blijkt 8 à 9% lager te zijn dan de uiteindelijke realisatie.

De meest recente prognose voor de arbeidsmarkt van het voortgezet onderwijs dateert van begin 1986. (TEASE-85 van het Nederlands Economisch Instituut.) De daarin vooruitberekende daling in de werkgelegenheid van 1985 tot 2000 bedraagt 22% voor AVO, 33% voor LBO en 26% voor MBO. De werkloosheid zou bijna verdrievoudigen.

De prognoses waarin onderwijs als subsector figureert zijn voor wat betreft de vraagkant (werkgelegenheid) minder pessimistisch dan de sectorspecifieke prognoses die de werkgelegenheidsontwikkeling rechtstreeks koppelen aan het aantal leerlingen in het gesubsidiëerde onderwijs.

Beide typen vooruitberekeningen zijn even pessimistisch voor wat betreft de aanbodontwikkeling. Het aanbod is te groot; opvallende uitzondering daarin is het aanbod voor het primair onderwijs. Maar de grote onzekere factor daarin is de omvang van het verborgen aanbod en het gedrag van degenen die ertoe behoren.

Het beleid is er, in aansluiting op de beschreven kwantitatieve ontwikkelingen, op gericht de vraag te stimuleren door toetreding tot de onder-

wijs- en scholingsmarkt voor zover deze niet (volledig) gesubsidiëerd is (bedrijfsopleidingen, particuliere instituten, (her-)scholing, volwassenenonderwijs, wederkerend onderwijs en aanverwante activiteiten), het aanbod meer te sturen vanuit de (initiële) opleidingen en de omschakeling van het arbeidspotentiëel naar perspectiefrijkere beroepen en vakgebieden binnen en buiten het onderwijs te versnellen.

3.3. Toekomstig beroep op taakvermindering- en inactiviteitsregelingen

Betrouwbare, goed gefundeerde, vooruitberekeningen van het gebruik van taakvermindering- en inactiviteitsregelingen blijken zeer moeilijk tot stand gebracht te kunnen worden.

Gezien de aard van de verschijnselen waar het hier om gaat is dat ook heel begrijpelijk.

Het beroep op taakverminderingregelingen wordt bepaald door het niet op elkaar aansluiten van de beschikbare formatie enerzijds en de karakteristieken van het in vaste dienst benoemde (en in vaste dienst blijvende) personeel anderzijds.

Het beroep op de inactiviteitsregelingen wordt bepaald door het niet op elkaar aansluiten van vraag en aanbod wat per definitie tot uitdrukking komt in werkloosheid en in bepaalde omstandigheden leidt tot een beroep op inactiviteitsregelingen.

In beide gevallen gaat het om residu-verschijnselen in de volumesfeer, op dezelfde wijze als dat geldt voor de incidentele loonmutaties in de loonkostensfeer.

Wanneer het gaat om vooruitberekeningen kunnen dan twee wegen worden bewandeld.

Aan de ene kant kan men de raming van garanties en wachtgelden c.a. bepalen als residu van de ramingen van de bepalende factoren i.c. beschikbare formatie en personeelsbestand voor wat betreft de garanties en vraag respectievelijk aanbod voor wat betreft de wachtgelden c.a. In dit geval wordt geraamd in overeenstemming met het karakter van de regelingen zelf. Misramingen zijn dan altijd toe te schrijven aan discrepanties in de ramingen van de samenstellende elementen.

Aan de andere kant kan men proberen rechtstreeks het beroep op de regelingen te ramen. In dat geval is het noodzakelijk te beschikken over informatie die het mogelijk maakt statistische verbanden op te sporen, dan wel over een theorie die het beroep op de regeling verklaart, en liefst over beide.

De cijfers over het gebruik van de taakverminderingregeling in 1.3. zijn uit diverse bronnen afkomstig en vertonen onderling grote verschillen. De meest recente raming veronderstelt een gebruik van de regeling dat overeenkomt met 1 tot 2,5% van het aantal arbeidsplaatsen in het primair en voortgezet onderwijs samen.

Deze raming is gebaseerd op het doortrekken van een trend over een, overigens zeer korte, reeks van jaren, overeenkomstig de stellingname door de Algemene Rekenkamer (Aanhangsel 1, bij Rechtspositie onderwijs-personeel en rijksambtenaren, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20.533, nrs. 1-2):

" De garantieregeling is bedoeld om schommelingen in de beschikbare formatie op te vangen. Waar sprake is van een daling daarvan met 4,7%

mag derhalve een stijging van het gebruik van de garantieregeling verwacht worden. (...) Ook al is lang niet duidelijk hoe dit proces op schoolniveau zal verlopen, lijkt het van belang bij de ramingen voor de begroting met dit gegeven rekening te houden."

De eenvoudige relatie die hierbij wordt gelegd tussen de (macro) daling van het aantal leerlingen en de toename van het garantiegebruik is te nuanceren. Een scherpe daling van het aantal leerlingen in een korte tijd (dan wel geconcentreerd op een klein aantal scholen) zal het garantiegebruik juist niet doen toenemen, maar leiden tot (gedwongen) ontslag van in vaste dienst benoemde leraren. De regeling voorkomt namelijk geen ontslag. De regeling werkt per vaksectie: een toenemend aantal leerlingen op een school kan gepaard gaan met een scherpe daling van het aantal leerlingen dat een bepaald vak kiest. Gevolg is een toenemend garantiegebruik bij een toenemend aantal leerlingen. Ook het omgekeerde is denkbaar. Naarmate de schoolconcentratie doorzet mag een verminderd beroep op de regeling worden verwacht op grond van de constatering dat grote scholen een relatief geringer aantal garantielopers heeft. De eenvoudige relatie veronderstelt een ongewijzigd patroon in het natuurlijk verloop en het aantal tijdelijk benoemden. Vooralsnog blijft de raming van het gebruik van de taakverminderingregeling met onzekerheden omringd.

De raming van het aantal uitkeringsontvangers is om soortgelijke redenen niet eenvoudig. De "rechtstreekse" raming met behulp van een soortgelijke formule als is opgenomen in 1.1. voor de relatie tussen het aantal leerlingen en het aantal arbeidsplaatsen voorspelt een toename van het aantal uitkeringsontvangers met 8 à 10.000 (van 12.000 naar 20 à 22.000) tussen 1985 en 1995, bij een daling van het aantal leerlingen van 13%. Een dergelijke statistische benadering (zie ook de correlatiecoëfficiënt genoemd in 1.3.) laat echter veel onduidelijkheid bestaan over de achterliggende oorzakelijke verbanden tussen de beide grootheden.

Noten.

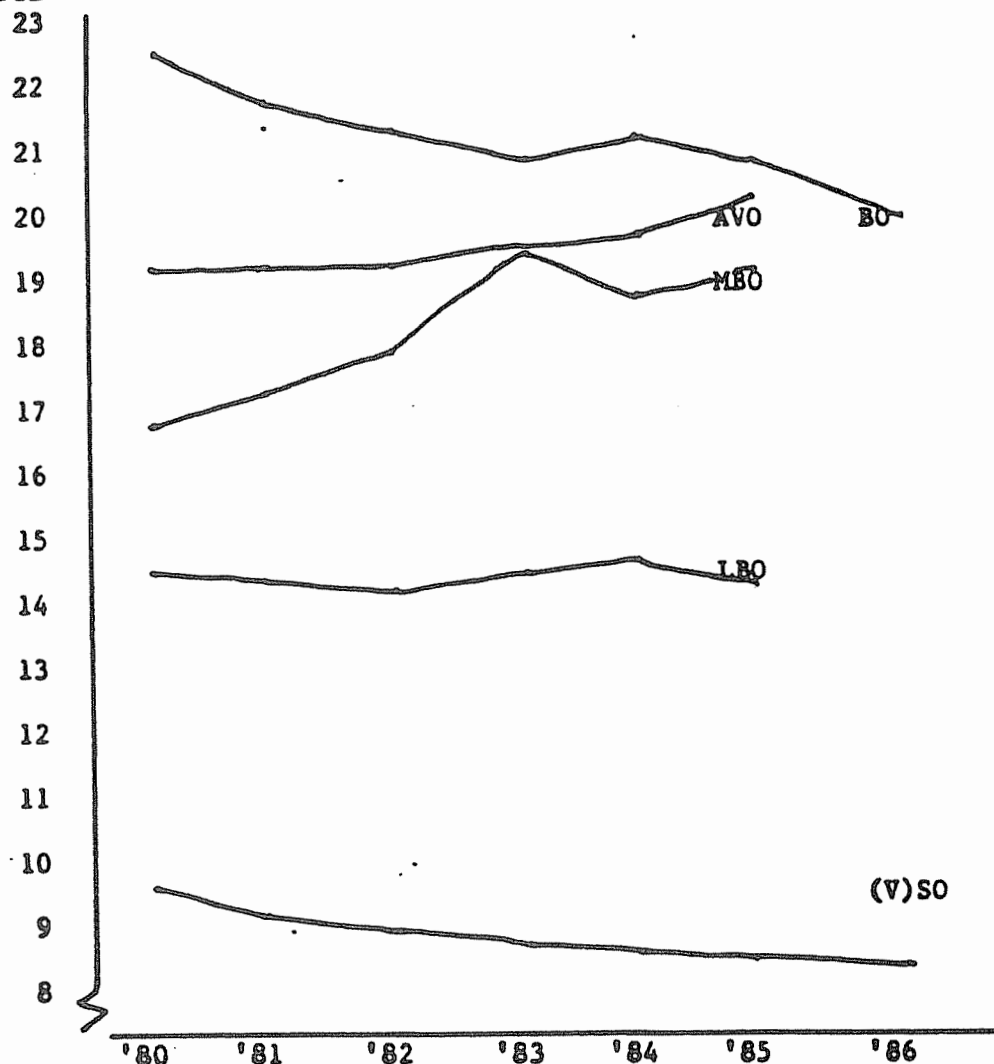
- (1) blz. 6 J. de Koning. Omvang en oorzaken van Labour Hoarding. Dec. 1987.
- (2) blz. 9 Research voor Beleid. Werkzoekende leerkrachten. Mei 1988.
- (3) blz. 13 A. de Grip, J.A.M. Heijke, R.J.P. Dekker en L.F.M. de Groot.
De arbeidsmarkt naar beroep in 1992. ESB 29-6-1988 en 6-7-1988.
- (4) blz. 14 C.N. Teulings, C.C. Koopmans, M.A. Koopmanschap en L. Vedder.
Herverdeling van arbeid en Sociale Zekerheid. Oktober 1987.

Laatstbedoelde regelingen staan naast inactiviteitsregelingen centraal in dit Heroverwegingsrapport.

1.1. Het aantal leerlingen en de werkgelegenheid

Op grond van het voorgaande is het niet te verwachten, dat er een constante verhouding is tussen het aantal leerlingen en het aantal (volledige) arbeidsplaatsen. Hoe deze verhouding zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld is voor een aantal schoolsoorten weergegeven in onderstaande grafiek.

Verhoudingen
leerlingen/FTE



BIJLAGE BIJ 1.1.

	jaar	arbeidspl. werkelijk	arbeidspl. vlg.s.formule	verschil abs.	%
BO	1980	79.469	80.447	- 1.008	- 1.3
	1981	79.575	78.923	+ 652	+ 0.8
	1982	77.784	76.910	+ 874	+ 1.1
	1983	75.900	75.005	+ 895	+ 1.2
	1984	71.811	73.262	- 1.451	- 2.0
	1985	70.523	72.095	- 1.572	- 2.2
	1986	72.996	71.388	+ 1.608	+ 2.2
				- 2	
(V)SO	1980	9.257	9.356	- 99	- 1.1
	1981	9.964	9.858	+ 106	+ 1.1
	1982	10.366	10.308	+ 58	+ 0.6
	1983	10.694	10.627	+ 67	+ 0.6
	1984	10.956	11.035	- 79	- 0.7
	1985	11.141	11.272	- 131	- 1.2
	1986	11.783	11.698	+ 85	+ 0.7
				+ 7	
AVO	1980	42.985	42.111	+ 874	+ 2.0
	1981	43.121	42.666	+ 455	+ 1.1
	1982	43.516	43.458	+ 58	+ 0.1
	1983	42.193	43.061	- 868	- 2.1
	1984	41.551	41.895	- 344	- 0.8
	1985	39.553	39.729	- 176	- 0.4
				- 117	
LBO	1980	27.706	27.861	- 155	- 0.6
	1981	28.135	27.974	+ 161	+ 0.6
	1982	28.364	28.025	+ 339	+ 1.2
	1983	27.724	27.837	- 113	- 0.4
	1984	26.012	26.483	- 471	- 1.8
	1985	25.088	24.847	+ 241	+ 1.0
				+ 2	
MBO	1980	9.978	9.892	+ 86	+ 0.9
	1981	10.674	10.599	+ 75	+ 0.7
	1982	11.498	11.484	+ 14	+ 0.1
	1983	12.169	12.650	- 481	- 3.8
	1984	13.780	13.647	+ 133	+ 1.0
	1985	14.491	14.326	+ 165	+ 1.2
				- 8	